

ANALISA

1981—3

PEMBANGUNAN

PEDESAAN



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES



ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

Pemimpin Redaksi/

Penanggung jawab : Kirdi DIPOYUDO

Dewan Redaksi : Daoed JOESOEF, Rufinus LAHUR, J. PANGLAYKIM, A.M.W. PRANARKA, Pande Radja SILALAH, M. Hadi SOESASTRO, B. SUNARIO, Harry TJAN SILALAH, Jusuf WANANDI dan Rin Purwani BUDI

Redaksi Pelaksana : Kirdi DIPOYUDO, B. SUNARIO, Rin Purwani BUDI

STT: S.K. Menpen R.I. No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978, tanggal 28—8—1978
ISSN 0126 — 222X

Redaksi : Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat, Telepon 356532-5

Tata Usaha : Biro Publikasi CSIS, Jalan Kesehatan 3/13, Jakarta Pusat, Telepon 349489

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

PENGANTAR REDAKSI	166
PEMBANGUNAN PEDESAAN FOKUS PEMBANGUNAN NASIONAL	
<i>H. CAROKO</i>	169
PERUBAHAN PENDEKATAN PEMBANGUNAN PEDESAAN	186
GAMBARAN UMUM TENTANG PEMBANGUNAN PEDESAAN DI INDONESIA	
<i>Sunarto NDARU MURSITO</i>	205
PENGEMBANGAN KESEMPATAN KERJA NON-PERTANIAN DI PEDESAAN INDONESIA	
<i>Rin Purwani BUDI</i>	220
PENINGKATAN EFEKTIVITAS ORGANISASI PEMBANGUNAN PEDESAAN	
<i>A. Sudiharto DJIWANDONO</i>	234
SUATU TINJAUAN ATAS KEMISKINAN STRUKTURAL DI PEDESAAN INDONESIA	
<i>Sunarto NDARU MURSITO</i>	243

PENGANTAR REDAKSI

Hasil penelitian pendapatan dan kemiskinan dalam proses pembangunan menunjukkan bahwa kemiskinan massa berlangsung terus terutama di daerah pedesaan. Di samping itu juga terdapat kemungkinan suatu lapisan luas masyarakat tetap miskin, walaupun dicapai pertumbuhan ekonomi secara menyeluruh yang relatif tinggi. Padahal selama ini, strategi pembangunan yang dianut oleh hampir semua negara berkembang cenderung untuk menitik beratkan pertumbuhan ekonomi tanpa memberikan cukup perhatian pada pembagian kembali hasil-hasil pembangunan tersebut. Kini mulai disadari kenyataan bahwa pertumbuhan ekonomi tidak secara otomatis dinikmati oleh semua lapisan masyarakat, terutama lapisan paling miskin yang jumlahnya terbesar dan biasanya bermukim di pedesaan.

Dihadapkan pada kenyataan demikian, para ahli menyimpulkan bahwa perhatian dalam pembangunan harus dipusatkan pada pembangunan pedesaan. Bersamaan dengan itu muncul argumen-argumen bahwa pergeseran ke pembangunan pedesaan serupa itu akan mendatangkan keuntungan-keuntungan lain. Pembangunan pedesaan dilihat sebagai satu-satunya cara untuk menangani secara efektif masalah pengangguran serta kemiskinan massa dan sekaligus mengurangi perbedaan-perbedaan antar sektor yang menyolok. Selama ini penyerapan tenaga kerja di sektor industri ternyata kurang memadai. Lagipula diabaikannya ekonomi pedesaan mendorong urbanisasi yang terus meningkat dan menimbulkan permasalahan baru di kota-kota, yaitu berbentuk pengangguran dan masalah sosial lainnya.

Sehubungan dengan itu perlu direncanakan strategi baru yang terutama ditujukan untuk memperbaiki taraf hidup penduduk pedesaan, yang di kebanyakan negara berkembang merupakan mayoritas penduduk dan pada umumnya miskin. Demikian pula di Indonesia lebih dari 80% rakyat tinggal di pede-

saan. Kenyataan ini seyogyanya mendorong pemerintah untuk menempatkan desa dengan berbagai masalahnya sejajar dengan masalah-masalah urgen lainnya. Selama beberapa tahun terakhir ini desa memang telah mulai menjadi fokus perhatian baik dari para ilmuwan maupun dari pemerintah sendiri.

Sebenarnya faktor utama penyebab kemiskinan massa adalah tersebar luasnya pengangguran di daerah pedesaan, baik pengangguran penuh maupun pengangguran terselubung. Angka-angka pengangguran menunjukkan keadaan yang memprihatinkan. Setiap tahun Indonesia membutuhkan sekitar satu juta kesempatan kerja baru. Akan tetapi kesempatan kerja yang tercipta tidak dapat mencapai jumlah tersebut. Akibatnya kesempatan kerja yang ada kemudian dibagi-bagi agar lebih banyak orang memperoleh upah. Dengan demikian terjadi pemanfaatan tenaga kerja tidak penuh dan upah yang rendah.

Salah satu sebab pengangguran di pedesaan Indonesia ialah sempitnya tanah pertanian. Berdasarkan Sensus Pertanian 1973 diperkirakan di antara 12,6 juta keluarga petani di pedesaan P. Jawa terdapat 5,2 juta keluarga yang rata-rata hanya memiliki 0,25 hektar, dan bahkan 3,8 juta keluarga petani tidak memiliki tanah sama sekali. Areal tanah sesempit itu menghambat produktivitas pemiliknya di samping tidak dapat memberikan pendapatan yang mencukupi. Jelaslah bahwa untuk memerangi kemiskinan di pedesaan perlu dilakukan usaha untuk meningkatkan produktivitas masyarakat pedesaan.

Semua sumber daya dan sumber dana yang tersedia merupakan faktor yang sangat penting diperhitungkan dalam perencanaan pembangunan desa dan harus digarap sedemikian rupa sehingga memberikan hasil maksimal. Program-program pelayanan sosial termasuk pendidikan dan penyuluhan, pelayanan kesehatan dan perbaikan prasarana-prasarana lain merupakan faktor-faktor yang menunjang tercapainya tujuan pembangunan pedesaan.

"Pembangunan Pedesaan", adalah tema yang dipilih untuk ANALISA bulan Maret 1981. Karangan pertama yang ditulis oleh H. CAROKO menyoroti pembangunan pedesaan sebagai fokus pembangunan nasional dalam rangka usaha memberantas atau mengurangi kemiskinan massa. Sehubungan dengan itu dalam karangan kedua dibicarakan perubahan-perubahan pendekatan pembangunan pedesaan. Di samping garis-garis besar perubahan disoroti pula beberapa strategi pemerintah serta pokok-pokok strategi pembangunan pedesaan. Selanjutnya Sunarto Ndaru MURSITO memberikan gambaran umum tentang pembangunan pedesaan di Indonesia, yang berguna untuk membuat analisa yang lebih mendalam tentang tema ini. Kenyataan yang kita jumpai di pedesaan adalah kurangnya kesempatan kerja. Khususnya di P. Jawa hal ini diakibatkan karena tanah pertanian yang dimiliki oleh sebagian besar petani amat sempit, sehingga terjadi pengangguran. Salah satu

alternatif untuk meningkatkan produktivitas mereka adalah melalui pengembangan kesempatan kerja nonpertanian. Pentingnya kesempatan kerja nonpertanian ditinjau dari sudut sumbangannya terhadap penambahan kesempatan kerja dan pendapatan angkatan kerja pedesaan dikupas oleh Rin Purwani BUDI dalam karangan berikutnya. Sedangkan masalah peningkatan efektivitas organisasi dalam pembangunan desa merupakan salah satu faktor penting pula yang disajikan oleh A. Sudiharto DJIWANDONO dalam tulisan selanjutnya. Sebagai karangan penutup ANALISA bulan ini adalah "Suatu Tinjauan Atas Kemiskinan Struktural di Pedesaan Indonesia", oleh Sunarto Ndaru MURSITO.

Karangan-karangan tentang pembangunan pedesaan dalam ANALISA bulan ini dimaksudkan sebagai sumbangan pemikiran untuk meningkatkan produktivitas daerah pedesaan dalam rangka memerangi kemiskinan serta pemerataan hasil-hasil pembangunan.

Maret 1981

REDAKSI

PEMBANGUNAN PEDESAAN FOKUS PEMBANGUNAN NASIONAL

H. CAROKO

Dewasa ini terdapat sepakat kata di kalangan ahli pembangunan, bahwa pembangunan pedesaan harus menjadi fokus pembangunan nasional negara-negara berkembang. Akan tetapi sepakat kata ini masih relatif baru. Dalam literatur pembangunan pada awal 1950-an sektor pedesaan dilihat sebagai gudang pangan, bahan mentah dan tenaga kerja untuk industri yang terpusat di daerah-daerah perkotaan. Pertanian dilihat sebagai sektor tradisional, yang tunduk pada hukum menurunnya hasil (*diminishing returns*) dan ditandai kelebihan tenaga kerja yang besar dengan produktivitas minimal. Sumber-sumber daya harus dialihkan dari pertanian dan pedesaan ke sektor industri modern, yang kemudian akan menyerap kelebihan tenaga kerja pedesaan dan secara demikian menyelesaikan masalah pengangguran maupun kemiskinan massa di desa-desa. Dengan demikian pembangunan daerah pedesaan bukan urusan utama pembangunan nasional. Cara yang paling baik untuk menjamin kesejahteraan untuk seluruh rakyat adalah secepatnya menaikkan laju pertumbuhan ekonomi setinggi-tingginya.¹

Model-model pembangunan serupa itu kini sudah banyak ditinggalkan karena pengalaman pembangunan sejauh ini menunjukkan bahwa penyerapan tenaga kerja di sektor industri jauh tidak memadai dan bahwa diabaikannya ekonomi pedesaan dan pembangunannya telah meningkatkan arus urbanisasi dari daerah pedesaan dan sebagai akibatnya pengangguran dan kejembelan di daerah perkotaan juga meningkat. Pembangunan di kebanyakan negara berkembang sejauh ini ternyata hanya menguntungkan suatu minoritas kecil di kota-kota, sedangkan mayoritas penduduk tinggal miskin atau bahkan menjadi lebih miskin.²

1 Lihat Eddy Lee, "Changing Approaches to Rural Development", *International Labour Review*, Januari-Februari 1980, hal. 99

2 Lihat Mahbub ul Haq, *The Poverty Curtain* (New York, 1976), hal. 27-47

Dalam periode 1950-1975 kebanyakan negara berkembang berhasil mencapai laju pertumbuhan GNP per jiwa yang cukup tinggi. Di negara-negara berkembang sebagai keseluruhan laju pertumbuhan itu adalah 3,4% setahun. Akan tetapi pertumbuhan produksi pertanian per jiwa adalah rendah, hanya 0,7% setahun antara tahun 1961 dan 1970, dan 0,2% setahun antara tahun 1970 dan 1976.¹

Bahwa laju pertumbuhan di sektor pertanian lebih rendah daripada laju pertumbuhan di lain-lain sektor ekonomi tidak mengherankan karena itulah ramalan teori pembangunan. Akan tetapi bahwa laju pertumbuhan di sektor pertanian itu jauh lebih rendah daripada laju pertumbuhan di lain-lain sektor adalah di luar dugaan umum.

Lambannya kemajuan dalam taraf hidup di daerah pedesaan itu juga terungkap dalam dua indikator lain. Yang pertama ialah pertumbuhan penduduk pedesaan di negara-negara berkembang sebesar 21% antara tahun 1965 dan 1975. Indikator yang kedua ialah menurunnya ratio tanah pertanian dan penduduk pertanian di semua kawasan dunia berkembang, yaitu di Afrika dari 0,82 ha menjadi 0,72 ha per orang antara tahun 1965 dan 1975 dan di Asia Timur dari 0,36 menjadi 0,31 ha.² Pertumbuhan penduduk dan menurunnya ratio tanah-orang itu jelas membantah anggapan bahwa lambannya kemajuan produksi pertanian yang terpusat di daerah pedesaan itu diimbangi oleh pemindahan penduduk secara besar-besaran dari sektor pertanian ke lain-lain sektor ekonomi yang berkembang lebih cepat.

Pada waktu yang sama riset baru mengenai pembagian pendapatan dan kemiskinan dalam proses pembangunan menunjukkan bahwa kemiskinan massa berlangsung terus, terutama di daerah pedesaan, dan adanya kemungkinan bahwa lapisan-lapisan luas masyarakat tetap miskin biarpun dicapai laju pertumbuhan ekonomi menyeluruh yang tinggi. Disadari bahwa pertumbuhan ekonomi tidak secara otomatis merembes ke massa di bawah kecuali kalau dicapai laju pertumbuhan yang sangat tinggi. Sementara analisa kuantitatif telah menunjukkan bahwa lapisan-lapisan yang paling miskin mencapai kemajuan dengan laju yang jauh lebih lamban daripada lain-lain lapisan masyarakat. Bahkan dalam kasus-kasus tertentu tingkat pendapatan mutlak mayoritas yang paling miskin ternyata menurun secara nyata selama periode tersebut (1950-1975).³

1 Lihat D. Morawetz, *25 Years of Economic Development* (Washington, 1977), khususnya Bab II; dan FAO, *Review and Analysis of Agrarian Reform and Rural Development in the Developing Countries Since the Mid 1960's* (Roma, 1978), Tabel 1.2

2 *Ibid.*, Tabel 1.1

3 Lihat ILO, *Poverty and Landlessness in Rural Asia* (Jenewa: ILO, 1977); lihat juga Geoffrey B. Hanisworth, "Modernization and Impoverishment: The Predicaments of Malaysia, Indonesia and the Philippines", dalam Ozay Mehmet, Ed., *Poverty and Social Change in Southeast Asia* (Ottawa, 1979), hal. 2-32

Mengenai hal itu laporan Bank Dunia, *Rural Development* tahun 1975 menegaskan: "Strategi pembangunan yang dianut selama ini oleh hampir semua negara berkembang cenderung untuk menitikberatkan pertumbuhan ekonomi tanpa memikirkan bagaimana hasil-hasil pertumbuhan itu dibagi dalam masyarakat. Asumsinya ialah bahwa peningkatan pertumbuhan ekonomi itu dengan sendirinya akan mengurangi kemiskinan karena manfaat perkembangan ekonomi itu akan tersebar di antara kelompok-kelompok masyarakat." Akan tetapi asumsi itu ternyata salah sama sekali. Dalam kenyataan banyak program pembangunan yang banyak menelan biaya hanya menguntungkan lapisan atas masyarakat yang kecil dan tidak banyak menyumbang untuk mengurangi kemiskinan rakyat banyak dan bahkan meningkatkan jurang kaya miskin.

Dihadapkan dengan kenyataan itu, para ahli pembangunan menyimpulkan bahwa perhatian dalam pembangunan harus dipusatkan pada pembangunan pedesaan. Bersamaan dengan itu muncul argumen-argumen bahwa pergeseran ke pembangunan pedesaan serupa itu akan mendatangkan keuntungan-keuntungan lain. Pembangunan pedesaan dilihat sebagai satu-satunya cara untuk menangani secara efektif masalah pengangguran massa serta kemiskinan massa dan sekaligus mengurangi perbedaan-perbedaan antar sektor yang menyolok.¹

Sesuai dengan itu mereka mulai memperjuangkan suatu pendekatan baru dalam pembangunan nasional yang berkisar pada pembangunan pedesaan. Strategi baru ini pertama-tama dimaksud untuk memperbaiki taraf hidup penduduk pedesaan, yang di kebanyakan negara berkembang merupakan mayoritas penduduk dan umumnya miskin. Sasaran utamanya ialah memberantas atau mengurangi kemiskinan massa dan secara berangsur-angsur memperbaiki taraf hidup mereka. Tulisan-tulisan mengenai pembangunan dan rencana-rencana pembangunan mulai mengurangi segi-segi kasar model pembangunan yang lama.

Konperensi Sedunia Segitiga tentang Penempatan, Pembagian Pendapatan dan Kemajuan Sosial serta Pembagian Kerja Internasional, yang diselenggarakan oleh Organisasi Buruh Sedunia (ILO) di Jenewa pada tahun 1976, menegaskan dalam *Deklarasi Asas-asas* "bahwa strategi-strategi pembangunan yang lampau kebanyakan negara berkembang tidak berhasil memberantas kemiskinan dan pengangguran; bahwa ciri-ciri historis proses pembangunan di negara-negara ini telah menghasilkan suatu struktur penempatan (employment) yang ditandai oleh terkumpulnya sebagian kerja angkatan kerja di daerah pedesaan dengan tingkat pengangguran dan setengah

1 Lihat Eddy Lee, *loc. cit.*, hal. 100

pengangguran yang tinggi; bahwa setengah pengangguran di sektor pedesaan serta sektor informal perkotaan dan pengangguran terbuka, khususnya di daerah perkotaan, telah mencapai dimensi-dimensi yang begitu gawat, sehingga diperlukan secara mendesak suatu pergeseran penting dalam strategi-strategi pembangunan".¹

Oleh sebab itu Konperensi menandakan "bahwa sebagai salah satu sasaran primer usaha-usaha pembangunan nasional maupun hubungan-hubungan ekonomi internasional harus dicapai penempatan penuh (full employment) dan dipenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar semua orang di atas bumi ini".² Sesuai dengan itu dalam *Program Aksi* Konperensi ditegaskan: "Strategi-strategi dan rencana-rencana serta kebijaksanaan-kebijaksanaan pembangunan nasional harus menyebutkan secara eksplisit sebagai sasaran prioritas memajukan perluasan kesempatan kerja dan pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasar penduduk setiap negara," terutama karena "pertumbuhan kesempatan kerja yang produktif adalah salah satu sarana yang paling efektif untuk menjamin suatu pendapatan yang adil dan wajar dan untuk meningkatkan taraf hidup mayoritas penduduk".³

Akan tetapi mula-mula pergeseran tekanan itu masih lebih retorika daripada kenyataan. Walaupun dikatakan bahwa pembangunan pedesaan adalah titik berat pembangunan nasional, dalam pelaksanaan pembangunan daerah perkotaan dan sektor industri yang terpusat di kota-kota dan sekitarnya tetap didahulukan dan kesejahteraan penduduk pedesaan tidak mengalami banyak perbaikan.

Lagi pula meningkatkan alokasi dana untuk pertanian tidak mesti menghasilkan pertumbuhan yang luas dalam ekonomi pedesaan. Apakah alokasi dana itu mendatangkan hasil yang diharapkan sebagian besar bergantung pada orientasinya dan pada struktur agraris, khususnya pembagian tanah dan lain-lain alat produksi yang tepat. Dana-dana alokasi pertama-tama harus digunakan untuk meningkatkan produktivitas dan produksi dengan mengikutsertakan seluruh penduduk pedesaan dalam proses kegiatan ekonomi dan proses pembangunan, walaupun pelayanan-pelayanan sosial tidak boleh diabaikan.

Pandangan yang mendasari strategi pembangunan pedesaan di banyak tulisan itu adalah neo-klasik. Menurut pandangan ini, daerah pedesaan tempat tinggal petani-petani tetap miskin akibat digunakannya teknologi primitif,

1 ILO, *Meeting Basic Needs. Strategies for Eradicating Mass Poverty and Unemployment* (Jenewa, 1977), hal. 19

2 *Ibid.*, hal. 20

3 *Ibid.*, hal. 24 dan hal. 21

kurang memadainya irigasi dan prasarana, kurangnya input pelengkap seperti pupuk dan kredit, dan tiadanya insentif yang cukup berupa struktur harga yang menarik. Maka tugas membangun daerah pedesaan pada pokoknya ialah menyediakan input yang diperlukan dan insentif yang cukup. Proses modernisasi pertanian tradisional itu diharap akan meningkatkan produktivitas dan memperbaiki pendapatan pedesaan serta melancarkan suatu pertumbuhan yang berlanjut atas daya sendiri dalam pertanian, yang kemudian akan mampu menyediakan sumber-sumber daya untuk menggerakkan pembangunan industri. Dengan demikian tekanan dalam kebijaksanaan pembangunan pedesaan diletakkan pada sistem penyaluran: bagaimana merancang paket-paket input dan menjamin agar semuanya itu mencapai para petani pada waktunya.

Ketika strategi itu gagal mengembangkan ekonomi pedesaan, para ahli pembangunan menyalahkan implementasi program-program yang kurang baik dan untuk ini selanjutnya disalahkan terbatasnya kemampuan administrasi dibandingkan dengan sangat besarnya jumlah unit-unit produksi dan kadang-kadang juga sikap keras kepala para petani yang terikat tradisi. Di kebanyakan negara berkembang penyebaran teknologi baru adalah lamban dan secara tambal sulam, lagi pula terpusat pada petani-petani dan daerah-daerah yang progresif. Para ahli dan petugas pembangunan mencari sebab-sebab kegagalan itu dalam rancangan paket dan dalam kekurangan-kekurangan mekanisme implementasi. Perbaikan paket-paket input yang dilakukan meliputi konsentrasi pada prasarana (jaringan jalan dan irigasi), penggalakan input-input kunci seperti pupuk dan kredit, suatu paket banyak input yang komprehensif, dan akhirnya juga "pembangunan pedesaan yang terpadu".¹

Tetapi semuanya itu juga tidak berhasil mengatasi masalah kemiskinan massa di pedesaan. Para ahli pembangunan terpaksa mengakui bahwa pandangan itu tidak memadai. Mereka menyadari bahwa struktur kekuasaan ekonomi dan politik di daerah pedesaan merupakan hambatan yang kuat dan meresap ke mana-mana bagi pembangunan pedesaan. Pemusatan pemilikan tanah di tangan sedikit orang menghasilkan perbedaan dalam kekuasaan ekonomi dan politik antara mereka dan rakyat banyak. Kepincangan pembagian kekayaan dan kekuasaan itu selanjutnya sangat menghambat pembangunan pedesaan. Sebagai akibat pemusatan pemilikan tanah itu jumlah petani tanpa tanah alias buruh tani meningkat, sedangkan vested interests tuan-tuan tanah menjadi lebih mantab dan kuat. Dalam keadaan itu hanya

1 Lihat FAO, *op. cit.*

mereka ini dapat memakai input-input baru dan menikmati hasilnya, dan sebagai akibatnya jurang kaya-miskin meningkat.¹

Dengan latar belakang itu FAO mensponsori suatu konperensi sedunia mengenai pembaharuan agraria dan pembangunan pedesaan yang dilangsungkan di Roma pada 12-20 Juli 1979 untuk menyusun suatu strategi pembangunan pedesaan yang lebih baik.² Dilihat dari jumlah dan bobot para peserta, konperensi ini termasuk yang paling penting di antara konperensi-konperensi penting dasawarsa 1970-an. Dalam sambutan penutupnya Direktur Jenderal FAO, Edouard Saouma menyebutkan para peserta: "Empat kepala negara, 94 menteri, 17 wakil menteri, 1.385 utusan dan peninjau, 22 organisasi PBB, 18 organisasi antar pemerintah, 40 organisasi nonpemerintah dan 427 wartawan." Lebih lanjut dia menilainya sebagai "suatu tonggak sejarah yang penting dan menandai suatu era baru dan suatu titik balik yang sungguh-sungguh dalam sejarah perjuangan manusia untuk mengalahkan kemiskinan, ketidaktahuan dan ketakutan".

Konsep strategi pembangunan yang diajukan kepada Konperensi untuk dibicarakan dan diterima didasarkan pada analisa situasi Dunia Ketiga yang suram. Lebih dari 2.000 juta orang atau sekitar separuh umat manusia hidup di daerah pedesaan Dunia Ketiga dan lebih dari separuhnya digolongkan sebagai miskin, dengan pendapatan tahunan kurang dari 200 dollar Amerika. Antara 500 dan 700 juta di antara mereka hidup di bawah tingkat subsistensi dalam hal pangan, sandang dan tempat tinggal, jangankan perawatan medis dan pendidikan.

Yang paling baik dari strategi itu adalah motif pembimbing yang telah menjadi mode, yaitu suatu strategi pembangunan yang terarah pada kemiskinan massa itu. Kepada Konperensi diajukan tiga rancangan resolusi terperinci yang disusun oleh suatu satuan khusus FAO dan berusaha merumuskan strategi serupa itu: *Deklarasi Asas-asas*, *Program Aksi*, dan *Resolusi tentang Tindakan-tindakan Lanjutan*. Ketiga rancangan itu akhirnya diterima oleh Konperensi secara aklamasi.³

1 Antara lain lihat K.B. Griffin, *The Political Economy of Agrarian Change: An Essay on the Green Revolution* (London, 1974)

2 Seluruh naskah Deklarasi Asas-asas, Program Aksi dan Resolusi mengenai Tindakan-tindakan Lanjutan diterbitkan dalam laporan Konperensi *Report, World Conference on Agrarian Reform and Rural Development* (Roma: FAO, 1979). Lihat karangan Otto Matzke, "A Strategy against Rural Mass Poverty", dalam *Aussen Politik*, 1/1980, hal. 16-30, yang memberikan suatu evaluasi yang kurang menggembarakan sesuai dengan sikapnya yang tidak simpatik terhadap perjuangan Tata Ekonomi Internasional Baru dari Kelompok 77. Hasil Konperensi itu telah diindonesiakan secara selektif oleh Prof. Sayogyo dan dimuat dalam majalah *Agro Ekonomika*, no. 11 dan 12 tahun 1980

3 Lihat Otto Matzke, *loc. cit.*, hal. 20

Dalam *Deklarasi Asas-asas* (lihat Lampiran) antara lain ditegaskan: "Tujuan dasar pembangunan adalah perbaikan individual dan sosial, pengembangan kemampuan sendiri dan perbaikan taraf hidup seluruh rakyat, khususnya golongan miskin pedesaan." (i)

"Kemajuan nasional yang berdasarkan pertumbuhan ekonomi beserta persamaan dan partisipasi rakyat memerlukan suatu pembagian kembali kekuasaan ekonomi dan politik serta integrasi daerah pedesaan yang lebih penuh dalam pembangunan nasional, disertai kesempatan yang makin luas dalam hal pekerjaan dan pendapatan bagi penduduk desa...." (iv)

"Usaha sebanyak-banyaknya harus dilakukan untuk mengerahkan dan memanfaatkan sumber-sumber daya manusia domestik untuk pembangunan pedesaan." (vi)

"Diversifikasi ekonomi pedesaan, termasuk pengembangan usaha terpadu pertanian, peternakan, perikanan dan budi daya air serta kehutanan, mutlak diperlukan dalam pembangunan pedesaan yang diperluas dasar-dasarnya." (ix)

"Penempatan industri di daerah pedesaan, baik sektor pemerintah maupun swasta, khususnya industri pertanian, merupakan kaitan yang perlu antara pertanian dan pembangunan industri yang saling menunjang." (x)

"Kebijaksanaan-kebijaksanaan dan program-program yang menyangkut sistem agraria dan pedesaan harus dirumuskan dan dilaksanakan dengan pengertian penuh dan partisipasi seluruh penduduk pedesaan, termasuk kaum muda dan organisasi-organisasi mereka di semua tingkat. Kegiatan pembangunan selayaknya memenuhi kebutuhan-kebutuhan golongan-golongan penduduk miskin di pedesaan." (xi)

Program Aksi yang didasarkan atas asas-asas itu terdiri atas sejumlah tuntutan dan sasaran. Program dibagi menjadi dua bagian pokok: Aksi Nasional dan Aksi Internasional. Dalam bagian yang pertama, setiap pemerintah diwajibkan "merumuskan suatu strategi pembangunan pedesaan dalam kaitan dengan perencanaan bidang-bidang ekonomi dan sosial yang menyeluruh berdasarkan analisa-analisa tujuan-tujuan sosial-politik, kemampuan dan hambatan-hambatan, yaitu keterbatasan-keterbatasan manusia, fisik dan keuangan".

Mengenai tujuannya ditetapkan sebagai berikut: "Tujuan pembaharuan agraria dan pembangunan pedesaan adalah pembaharuan kehidupan dan kegiatan pedesaan di segala bidang: ekonomi, sosial, kebudayaan, kelem-

bagaan, lingkungan dan manusia. Tujuan dan strategi nasional untuk mencapai pembaharuan itu harus berkisar pada penghapusan kemiskinan, termasuk perbaikan gizi, dan diarahkan oleh kebijaksanaan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang disertai persamaan, pembagian kembali kekuasaan ekonomi dan politik serta partisipasi rakyat. Kebijaksanaan itu harus mencakup pembatasan luas maksimum tanah milik perorangan, pengalihan sumber-sumber daya untuk investasi yang meningkat, produksi dan kesempatan kerja yang meluas, peningkatan kekuatan ekonomi dasar golongan petani kecil, pengorganisasian perkumpulan-perkumpulan petani, koperasi-koperasi dan lain-lain organisasi golongan miskin di daerah pedesaan maupun di perusahaan-perusahaan pertanian negara, pengenalan inovasi teknik, pemanfaatan sumber-sumber daya secara efisien dengan adanya insentif yang cukup dan harga-harga yang menarik, pembangunan pedesaan dan perkotaan yang seimbang, dan kesamaan serta keadilan dalam memanfaatkan sumber-sumber daya produksi maupun dalam menikmati hasil-hasil kemajuan."

Dalam bagian yang kedua, Program Aksi menangani soal-soal seperti perdagangan internasional, proteksionisme, penurunan tarif-tarif, sistem-sistem preferensi yang diperluas, percepatan pembentukan Dana Bersama, perbaikan akses ke pasar-pasar, kerjasama ekonomi antara negara-negara berkembang, investasi asing dan peningkatan bantuan pembangunan. Khususnya pantas dicatat suatu rekomendasi untuk melindungi pendapatan petani kecil dan buruh tani: "Mencari metode-metode yang bisa menggunakan bantuan keuangan internasional dan lain-lain bantuan untuk melindungi pendapatan petani-petani kecil dan kaum buruh pertanian terhadap fluktuasi harga-harga internasional, misalnya dengan menciptakan dana-dana stabilisasi pendapatan dan harga nasional dan pembentukan harga-harga pendukung."

Program Aksi akan dilaksanakan dalam kerjasama antara negara-negara anggota lewat FAO dan lain-lain organisasi PBB. Bagian penutup Program Aksi antara lain menyebutkan fungsi FAO dan lain-lain organisasi PBB untuk memonitor dan mengevaluasi, kampanye informasi yang perlu dilancarkan dan indikator-indikator yang harus disusun bagi pengawasan kemajuan pembaharuan tanah dan pembangunan pedesaan yang berlanjut. Dalam rangka fungsi memonitor itu juga harus diawasi arus intern dan ekstern sumber-sumber daya. Sebagai katalisator, FAO ingin merangsang proyek-proyek pembangunan maupun arus investasi pemerintah dan swasta.

Bahwa pembangunan pedesaan dan pertanian harus menjadi fokus pembangunan nasional, juga berlaku bagi Indonesia. Lebih dari 80% penduduk Indonesia tinggal di daerah pedesaan dengan 60.645 desa dan menurut Biro Pusat Statistik, *Masalah Pembagian Pendapatan menurut Socio-Profesional di Indonesia 1969/1970 - 1976*, yang disusun berdasarkan hasil Susenas V dan

Sakernas tahun 1976, sebanyak 73,8% penduduk pedesaan hidup di bawah garis kemiskinan dalam arti bahwa mereka tidak mampu memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasarnya sepanjang tahun secara layak.¹

Faktor utama kemiskinan massa itu ialah tersebar luasnya pengangguran dan setengah pengangguran atau pengangguran terselubung di daerah pedesaan. Berdasarkan sensus pertanian tahun 1973, Prof. Sayogyo memperkirakan bahwa dari 12,6 juta keluarga yang hidup di pedesaan Jawa sekitar 5,2 juta keluarga adalah keluarga petani kecil yang rata-rata hanya menguasai 0,25 ha tanah pertanian dan 3,8 juta keluarga buruh tani yang tidak memiliki tanah sama sekali.² Areal tanah sekecil itu jelas tidak dapat memberikan kesempatan kerja yang penuh kepada pemiliknya maupun pendapatan yang mencukupi. Oleh sebab itu petani-petani kecil berusaha mencari tambahan pekerjaan di luar sektor pertanian guna mendapatkan tambahan penghasilan untuk menghidupi keluarganya. Tetapi pekerjaan di luar sektor pertanian sulit didapat karena sektor industri belum berkembang, dan mereka yang berhasil mendapatkan tambahan pekerjaan serupa itu menghabiskan banyak waktu untuk memperoleh pendapatan yang tidak seberapa. Umumnya pendapatan dari pekerjaan ini adalah lebih kecil daripada pendapatan pekerjaan di sektor pertanian.³ Dengan demikian petani-petani kecil itu tetap miskin, khususnya mereka yang tidak berhasil mendapatkan tambahan pekerjaan sepanjang waktu yang tidak diperlukan untuk pertanian. Akan tetapi keadaan mereka masih lebih baik daripada keadaan keluarga-keluarga buruh tani yang lebih banyak menganggur. Semuanya itu berarti bahwa sekitar 9 juta keluarga atau 45-50 juta orang penduduk pedesaan di Jawa termasuk golongan miskin yang tidak mampu memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasarnya dengan baik, terutama karena mereka menganggur atau setengah menganggur. Oleh sebab itu kurangnya kesempatan kerja yang produktif penuh merupakan masalah pokok di pedesaan Jawa, tempat tinggal lebih dari 80% penduduknya. Dengan demikian jelaslah pula bahwa pembangunan pedesaan harus menjadi fokus perhatian dalam pembangunan nasional Indonesia, dan bahwa perluasan kesempatan kerja harus menjadi prioritas pembangunan pedesaan itu.

Presiden Soeharto berulang kali menegaskan hal itu. Antara lain dalam sambutannya di Mesjid Istiqlal pada 27 Oktober 1973 ditandaskan: "Masalah-masalah kemiskinan yang kita hadapi masih besar. Karena itu kita harus

1 *Masalah Pembagian Pendapatan Penduduk Menurut Socio-Profesional di Indonesia 1969/1970 - 1976* (Stensilan, tanpa tahun), khususnya Lampiran 37, hal. 57

2 Lihat Prof. Sayogyo, "Lapisan Masyarakat Paling Lemah di Pedesaan Jawa", *Prisma*, April 1978

3 Lihat William L. Collier, "Masalah Pangan, Pengangguran dan Gerakan Penghijauan di Pedesaan Jawa", *Prisma*, Pebruari 1978

memberantas kemiskinan ini tidak secara setengah-setengah atau musim-musiman saja. Kita harus memberantas kemiskinan itu langsung dari sumber-sumber dan akar-akarnya, baik kemiskinan lahir maupun kemiskinan rohani. Dan satu-satunya jalan untuk itu adalah dengan melaksanakan pembangunan yang dapat memberi kesempatan kerja pada setiap orang, pembangunan yang mampu memberikan perluasan lapangan pekerjaan, pembangunan yang menaikkan penghasilan semua orang; juga pembangunan yang mencerminkan keadilan sosial dan meningkatkan martabat manusia."¹

Oleh sebab golongan miskin terpusat di pedesaan, maka titik berat dalam pembangunan harus diletakkan pada pembangunan pedesaan. Presiden Soeharto menandakan hal itu antara lain dalam pidatonya pada Sidang Umum MPR tanggal 12 Maret 1973: "Karena itu dalam usaha memajukan ekonomi telah harus diambil langkah-langkah untuk meletakkan dasar bagi keadilan; adil dalam memikul beban pembangunan dan adil dalam menikmati hasil pembangunan. Usaha ini menonjolkan dua segi. Pertama, pembangunan harus berarti meningkatkan hidup rakyat banyak; dan yang kedua, pembangunan harus merata ke seluruh pelosok tanah air. Dalam arti ini telah terkandung keharusan pembangunan daerah sampai ke desa-desa."²

Dalam rangka itu sektor pertanian harus ditempatkan sebagai titik berat dan sekaligus pusat penggerak pembangunan. "Perbaikan kehidupan petani kita merupakan bagian yang paling penting daripada tujuan pembangunan kita sekarang ini, sebab para petanilah yang merupakan lapisan terbesar masyarakat kita. Kita tidak mungkin berbicara tentang perbaikan kehidupan bangsa Indonesia jika kehidupan jutaan petani itu sendiri tidak kita perhatikan: petani dalam arti yang luas, meliputi petani sawah, kebun, perikanan, peternakan dan sebagainya." Demikian sambutan Presiden Soeharto pada Sidang Majelis Pleno Organisasi HKTI 11 Maret 1975.³

Sebenarnya dalam Repelita I dan II telah ditegaskan bahwa prioritas diletakkan pada pembangunan ekonomi dengan titik berat pada pembangunan sektor pertanian menuju swasembada pangan dengan meningkatkan sektor industri yang mengolah bahan mentah menjadi barang baku dan barang jadi dalam rangka menyeimbangkan struktur ekonomi Indonesia. Pemerintah Indonesia berusaha melaksanakannya dengan bermacam-macam program seperti Bimas, Inmas, Padat Karya, Bantuan Kabupaten, Bantuan Desa, Kredit Candak Kulak, Kredit Investasi Kecil di samping program-

1 *Himpunan Pidato Presiden Republik Indonesia*, Triwulan IV tahun 1973 (Sekretariat Negara RI), hal. 326-327

2 Diambil dari Krissentono, Ed., *Pandangan Presiden Soeharto tentang Pancasila* (Jakarta: CSIS, 1976), hal. 77

3 *Ibid.*, hal. 77-78

program perluasan jaringan irigasi, perbaikan prasarana, penghijauan, transmigrasi dan lain sebagainya.

Akan tetapi dari evaluasi pelaksanaan pembangunan pertanian selama Pelita I dan II diketahui bahwa pelayanan pemerintah belum lengkap menjangkau petani dan pedesaan. Program Bimas misalnya hanya berhasil membantu satu golongan kecil petani lapisan atas yang memiliki lebih dari 0,5 ha, sedangkan mayoritas 67% penduduk pedesaan yang lebih memerlukannya belum terjamah olehnya. Program Bimas memang meningkatkan produksi pertanian dan pendapatan para petani yang ikut, tetapi mayoritas petani tidak ikut memanfaatkannya dan menikmati hasilnya. Sebagai akibat sampingan perbedaan kaya miskin di pedesaan bahkan meningkat. Demikianpun program Padat Karya hanya berhasil memberikan kesempatan kerja kepada sebagian kecil tenaga kerja pedesaan yang menganggur atau setengah menganggur, sedangkan angkatan kerja terus meningkat.¹

Dalam kenyataan kita kurang melihat bahwa pertanian dan pedesaan telah benar-benar dijadikan titik berat pembangunan ekonomi seperti ditetapkan dalam GBHN tahun 1973 maupun 1978. Dengan pemasukan modal dalam jumlah yang besar dari luar negeri, titik berat diletakkan pada pertambangan dan industri. Selain itu yang dikembangkan adalah industri yang terpisah dari pertanian, sedangkan industri yang berkaitan dengan pertanian kurang diperhatikan. Kalau pertanian diberi prioritas, maka alokasi dananya harus jauh lebih tinggi.

Selain itu kebijaksanaan harga hasil pertanian yang berlaku sejauh ini kurang memungkinkan para petani dan buruh tani yang merupakan mayoritas penduduk itu memperbaiki taraf hidup mereka dan menjadi sumber pengumpulan modal. Yang terjadi sejauh ini adalah bahwa para petani mensubsidi penduduk kota dan pembangunan. Untuk mencukupi kebutuhan beras kita harus mengimpor banyak beras dari luar negeri dengan harga yang tinggi, tetapi beras impor itu dijual di dalam negeri dengan harga yang rendah, dengan maksud untuk menjaga kestabilan harga pada tingkat yang rendah. Kebijakan ini bukan saja berarti membantu petani luar negeri, tetapi juga menghantam petani dan buruh tani Indonesia dengan memaksanya menjual berasnya dengan harga murah, sedangkan mereka harus membeli kebutuhan hidup lainnya yang dihasilkan daerah perkotaan dan luar negeri dengan harga yang tinggi dan terus meningkat. Sebagai akibatnya pendapatan dan daya beli para petani dan daerah pedesaan ditekan, padahal seharusnya

¹ Lihat Prof. Sayogyo, "Kata Pengantar" buku Masri Singarimbun dan G.H. Penny, *Masalah Kependudukan dan Kemiskinan di Pedesaan Jawa: Beberapa Perhitungan Ekonomi dari Desa Sriharjo* (Jakarta, 1976), hal. 16-17; lihat juga Soedjatmoko, "Dimensi-dimensi Struktural Kemiskinan", *Prisma*, Pebruari 1980, hal. 66-75

ditingkatkan karena telah sangat rendah. Pemerintah memang memberikan berbagai bantuan dan mensubsidi pupuk, bibit unggul, obat hama dan lain sebagainya, tetapi semuanya itu tidak seberapa dibandingkan dengan seluruh pemotongan harga beras tersebut.¹

Oleh sebab itu kita harus benar-benar melaksanakan ketentuan GBHN 1978 bahwa prioritas dalam pembangunan nasional diletakkan pada pembangunan ekonomi dengan titik berat pada pembangunan sektor pertanian dan bahwa perhatian sebesar-besarnya perlu diberikan kepada pembangunan pedesaan, terutama melalui peningkatan prakarsa dan swadaya masyarakat desa serta memanfaatkan secara maksimal dana-dana yang diperuntukkan bagi pembangunan pedesaan.

Program-program yang selama ini dilaksanakan dalam rangka itu harus diteruskan dan ditingkatkan, tetapi belum cukup, karena program-program itu hanya berhasil menyerap sebagian kecil tenaga kerja yang berlimpah di pedesaan tetapi kurang didayagunakan karena kurangnya kesempatan kerja.² Tanpa mengabaikan program-program itu, dalam rangka pembangunan pedesaan kita harus memberikan prioritas utama kepada perluasan kesempatan kerja dengan sasaran agar setiap orang yang mampu dan mau bekerja dapat bekerja secara produktif penuh dan mendapat penghasilan yang cukup untuk hidup layak.

Karena sektor pertanian yang hampir seluruhnya di pedesaan telah banyak kelebihan tenaga kerja, sehingga terjadi banyak pengangguran dan setengah pengangguran, maka di samping meningkatkan program-program intensifikasi dan ekstensifikasi pertanian, irigasi, transmigrasi, keluarga berencana, kredit kepada golongan ekonomi lemah dan lain sebagainya, maka di pedesaan perlu dibuka lapangan-lapangan kerja baru seperti kerajinan tangan, pertukangan dan industri-industri kecil, khususnya yang berkaitan dengan pertanian, untuk menyerap kelebihan tenaga kerja itu. Hanya secara demikian tenaga kerja yang berlimpah di pedesaan, yang selama ini kurang dimanfaatkan, dapat bekerja secara produktif penuh dan memperoleh pendapatan untuk hidup layak. Penempatan seluruh tenaga kerja (full employment) harus

1 Lihat antara lain Mohammad Sardjan (bekas Menteri Pertanian Kabinet B. Harahap/Wilopo), "Perbaikan Harga Padi 'Kunci' Sejahtera Tani", *Sinar Harapan*, 12 Juni 1975; T.A.M. Simatupang, "Apakah Memang Pertanian Titik Pusat Pembangunan", *Prisma*, Maret 1977, hal. 46; dan B.N. Marbun, *Proses Pembangunan Desa Menjejang Tahun 2000* (Jakarta, 1977), hal. 46

2 Lihat Dr. Mubyarto Bambang Triguno, "Penciptaan Lapangan Kerja dan Peningkatan Pendapatan di Daerah Pedesaan Miskin: Suatu Strategi Bagi Pembangunan Pedesaan", kertas kerja pada *Seminar Kemiskinan di Pedesaan*, yang diadakan dalam Konperensi Ekonomi Pertanian V dan Kongres IV Perhepi, Jakarta, 25-27 Juli 1978

diberi prioritas utama dalam pembangunan nasional kita, bukan saja karena berarti meratakan pendapatan demi terwujudnya kesejahteraan seluruh rakyat, tetapi juga meningkatkan produksi dan pendapatan nasional.¹ Dengan perkataan lain, perluasan kesempatan kerja yang memadai akan sekaligus menjamin pertumbuhan ekonomi dan pemerataan pendapatan nasional yang wajar. Secara demikian kestabilan nasional juga akan lebih terjamin. Pengangguran yang luas dan kemiskinan massa akibatnya adalah semacam bom waktu yang cepat atau lambat akan meledak kalau tidak diberantas pada waktunya.

Perluasan kesempatan kerja itu telah ditetapkan dalam GBHN 1978 sebagai sasaran pokok pembangunan nasional: "Pelaksanaan Pembangunan Jangka Panjang di samping meningkatkan produksi nasional, maka pertumbuhan ekonomi harus memperkuat pula pertumbuhan lapangan kerja, karena pemberantasan pengangguran dengan jalan memperluas kesempatan kerja merupakan sasaran penting bagi Pembangunan Jangka Panjang, bukan saja karena kesempatan kerja memiliki nilai ekonomis, melainkan juga karena mengandung nilai kemanusiaan dengan menumbuhkan harga diri, sehingga dengan demikian memberi isi kepada asas kemanusiaan."²

Oleh sebab itu perluasan kesempatan kerja harus diberi prioritas. Sehubungan dengan itu GBHN lebih lanjut menandakan: "Perluasan kesempatan kerja merupakan kebutuhan yang tetap mendesak dalam Pelita Ketiga. Oleh karenanya diperlukan berbagai kebijaksanaan yang menyeluruh seperti pendidikan ketrampilan, pendidikan yang dapat menciptakan kegiatan kerja, pembangunan industri, pembangunan prasarana, penentuan skala prioritas investasi, kebijaksanaan perpajakan dan perkreditan, pemilihan teknologi yang tepat guna dan sebagainya. Di samping itu usaha-usaha untuk memperluas kesempatan kerja juga perlu dituangkan dalam program-program khusus, antara lain dengan melanjutkan dan memperluas program bantuan pembangunan dan proyek padat karya di daerah pedesaan."³

Hal itu lebih lanjut ditandakan di lain tempat sebagai berikut: "Perluasan kesempatan kerja dan perlindungan tenaga kerja merupakan kebijaksanaan pokok yang sifatnya menyeluruh di semua sektor. Dalam hubungan ini program-program pembangunan sektoral maupun regional perlu senantiasa mengusahakan terciptanya perluasan kesempatan kerja sebanyak mungkin dengan imbalan jasa yang sepadan. Dengan jalan demikian maka di samping peningkatan produksi sekaligus dapat dicapai pemerataan hasil pembangunan

1 Lihat GBHN 1978 Bab IV D Ekonomi no. 10

2 Ibid., Bab III A 7

3 Ibid., Bab IV D Umum 16

karena adanya perluasan partisipasi masyarakat secara aktif dalam pembangunan."¹

Hal itu tidaklah mudah, akan tetapi merupakan suatu keharusan. Negara wajib memberikan prioritas tinggi kepada penempatan seluruh tenaga kerja dan dalam rangka itu menyusun serta melaksanakan suatu strategi perluasan kesempatan kerja agar setiap orang yang mampu dan mau dapat bekerja secara produktif dan mendapat imbalan yang layak, khususnya karena "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan".² Dalam rangka pelaksanaan tugas pokoknya "memajukan kesejahteraan umum", negara wajib mengusahakan agar setiap warganya dapat menikmati hak asasinya itu. Manusia tidak dapat hidup sejahtera lahir batin kalau tidak mempunyai pekerjaan tetap sekalipun dicukupi kebutuhan materialnya sehari-hari. Pada waktu yang sama negara wajib menjaga agar orang yang bekerja dapat bekerja dalam lingkungan yang sehat dengan syarat-syarat kerja yang baik dan mendapat balas karya yang wajar. Bagi kebanyakan orang kesempatan kerja adalah satu-satunya sumber kesejahteraan mereka dan keluarga mereka.

Selain itu kebijaksanaan harga beras yang berlaku selama ini kiranya juga perlu ditinjau kembali karena ternyata kurang memungkinkan pedesaan dan para petani memperbaiki taraf hidup dan daya beli mereka. Lagi pula "Kalau harga-harga pertanian misalnya ditekan untuk mensubsidi para konsumen pendapatan rendah di kota-kota, para petani tidak mempunyai insentif untuk meningkatkan produksi".³ Sehubungan dengan itu Presiden Nyerere dari Tanzania mengatakan pada Konferensi Sedunia Pembaharuan Agraria dan Pembangunan Pedesaan di Roma tahun 1979: "Pembangunan pedesaan berarti membalik arus tradisional kekayaan dari daerah pedesaan ke kota-kota. Pembangunan pedesaan harus menguntungkan para pekerja yang menghasilkan kekayaan dengan tangan dan otak mereka. Itu berarti memindahkan ke daerah pedesaan yang miskin sebagian dari kekayaan yang dihasilkan di sektor-sektor ekonomi yang paling kaya."⁴

Dilema yang dihadapi pemerintah ialah bahwa di satu pihak dia harus menyediakan pangan murah bagi penduduk kota-kota, sedangkan di lain pihak produksi pangan tidak dapat ditingkatkan dan taraf hidup di pedesaan diperbaiki dengan terus menerus menekan harga. Jalan keluar yang sebaiknya ditempuh ialah membiarkan harga yang layak bagi hasil-hasil pertanian sam-

1 *Ibid.*, Bab IV D Ekonomi no. 10

2 UUD 1945 Pasal 27 ayat 2

3 Hollis B. Chenery, "Kampf der Armut", dalam *Entwicklungspolitik*, 1/1977, dikutip Otto Matzke, *loc. cit.*, hal. 18

4 Dikutip dari Otto Matzke, *loc. cit.*, hal. 18

bil membantu golongan lemah dengan subsidi pangan seperti terjadi di banyak negara.¹

Dalam hubungan itu juga perlu diperhatikan, bahwa usaha industrialisasi kita tidak akan berhasil kalau daya beli penduduk pedesaan yang merupakan lebih dari 80% penduduk Indonesia tidak ditingkatkan, khususnya dengan menetapkan harga-harga pertanian yang wajar, sehingga mereka mampu membeli barang-barang industri dan secara demikian ikut menggerakkan pembangunan industri kita.

Sebagai penutup, bukan saja pembangunan harus merata ke seluruh pelosok tanah air sehingga meliputi pembangunan daerah sampai ke desa-desa, melainkan titik berat pembangunan harus diletakkan pada pembangunan pertanian dan pedesaan, khususnya karena penduduk pedesaan merupakan mayoritas penduduk negara kita dan kebanyakan miskin. Oleh sebab kemiskinan pedesaan mempunyai banyak dimensi, maka strategi pembangunan pedesaan harus menyeluruh dalam arti meliputi bermacam-macam kegiatan yang harus dilakukan secara simultan. Namun karena faktor utama kemiskinan massa itu adalah pengangguran, khususnya setengah pengangguran atau pengangguran terselubung, yang tersebar luas, maka perluasan kesempatan kerja di pedesaan harus diberi prioritas. Dalam rangka itu perlu diciptakan lapangan-lapangan kerja baru dengan mendirikan industri-industri kecil di daerah pedesaan, khususnya industri-industri yang berkaitan dengan pertanian dan padat karya. Selain itu, harga-harga pertanian kiranya perlu dinaikkan, bukan saja untuk memperbaiki taraf hidup penduduk pedesaan tetapi juga untuk meningkatkan produksi dan menunjang proses industrialisasi.

¹ Lihat Otto Matzke, *loc. cit.*, hal. 22

Lampiran

KONPERENSI SEDUNIA PEMBAHARUAN AGRARIA DAN PEMBANGUNAN PEDESAAN, ROMA 12-20 JULI 1979

DEKLARASI ASAS-ASAS

Konperensi Sedunia Pembaharuan Agraria dan Pembangunan Pedesaan,

1. Setelah bertemu dari 12 sampai 20 Juli 1979 di Roma, Italia,
15. Dengan ini menyatakan bahwa Suatu Program Aksi harus didasarkan atas pedoman-pedoman dan asas-asas berikut:
 - (i) Tujuan dasar pembangunan adalah perbaikan individual dan sosial, pengembangan kemampuan sendiri (endogen), dan perbaikan taraf hidup seluruh rakyat, khususnya golongan miskin pedesaan.
 - (ii) Hak setiap Negara untuk melaksanakan kedaulatan yang penuh dan permanen atas sumber-sumber daya alamnya, mengatur kegiatan ekonomi, dan menetapkan tindakan-tindakan yang diperlukan dalam merencanakan dan mengelola pemanfaatan sumber-sumber daya tersebut adalah sangat penting bagi pembangunan pedesaan.
 - (iii) Pemanfaatan modal asing untuk pembangunan pertanian di negara-negara berkembang, khususnya oleh perusahaan-perusahaan trans-nasional, harus sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan dan prioritas-prioritas nasional.
 - (iv) Kemajuan nasional yang berdasarkan pertumbuhan ekonomi beserta persamaan dan partisipasi memerlukan suatu pembagian kembali kekuasaan ekonomi dan politik serta integrasi daerah pedesaan yang lebih penuh dalam pembangunan nasional, disertai kesempatan yang makin luas dalam hal pekerjaan dan pendapatan bagi penduduk desa dan pengembangan perkumpulan-perkumpulan, koperasi-koperasi dan lain-lain bentuk organisasi sukarela petani, yang otonom dan demokratis, yang beranggotakan penghasil-penghasil primer dan buruh pedesaan.
 - (v) Kebijakan-kebijaksanaan dan program-program kependudukan yang serasi dapat menunjang kemajuan ekonomi sosial jangka panjang.
 - (vi) Usaha sebanyak-banyaknya harus dilakukan untuk mengerahkan dan memanfaatkan sumber-sumber daya manusia domestik untuk pembangunan pedesaan.
 - (vii) Pemerintah hendaknya merintis sikap positif yang cenderung untuk menguntungkan pembangunan pedesaan dan menyediakan insentif-insentif penanaman modal dan peningkatan produksi di daerah pedesaan.
 - (viii) Pembagian tanah, air dan lain-lain sumber daya yang lebih merata dan pemanfaatannya secara efisien, dengan memperhatikan keseimbangan ekologi dan perlindungan lingkungan, adalah hal-hal yang mutlak diperlukan dalam pembangunan pedesaan, pengalihan sumber-sumber daya manusia dan peningkatan produksi untuk mengatasi kemiskinan.
 - (ix) Diversifikasi ekonomi pedesaan, termasuk pengembangan usaha terpadu pertanian, peternakan, perikanan dan budi daya air serta kehutanan, mutlak diperlukan dalam pembangunan pedesaan yang diperluas dasar-dasarnya.
 - (x) Penempatan industri di daerah pedesaan, baik sektor pemerintah maupun swasta, khususnya industri pertanian, merupakan kaitan yang perlu antara pertanian dan pembangunan industri yang saling menunjang.

(xi) Kebijakan-kebijaksanaan dan program-program yang menyangkut sistem agraria dan pedesaan harus dirumuskan dan dilaksanakan dengan pengertian penuh dan partisipasi seluruh penduduk pedesaan, termasuk kaum muda dan organisasi-organisasi mereka di semua tingkat. Kegiatan pembangunan selayaknya memenuhi bermacam-macam kebutuhan berbagai golongan penduduk miskin di pedesaan.

(xii) Pengetahuan dan pemahaman masalah maupun kesempatan pembangunan pedesaan di kalangan penduduk bermacam-macam tingkat dan perbaikan interaksi antara personal pembangunan dan massa penduduk lewat sistem komunikasi yang efisien merupakan prasyarat keberhasilan strategi pembangunan pedesaan.

(xiii) Kewaspadaan yang terus-menerus perlu dibina untuk menjamin agar manfaat pembaharuan agraria dan pembangunan pedesaan tidak ditiadakan oleh munculnya kembali pola-pola lama pemusatan sumber-sumber daya di tangan perorangan atau munculnya bentuk baru ketidakadilan.

(xiv) Wanita selayaknya berperan dan memberi sumbangan atas dasar persamaan dengan pria di dalam proses sosial ekonomi dan politik pembangunan pedesaan dan ikut menikmati hasil-hasil perbaikan kehidupan di pedesaan sepenuhnya.

(xv) Kerja sama internasional harus diperkuat dan suatu perasaan mendesak harus disebarkan untuk memperbesar arus pengalihan sumber-sumber daya keuangan dan teknik dalam mendorong pembangunan pedesaan.

(xvi) Semua pemerintah harus melakukan kegiatan yang baru dan lebih intensif untuk menjamin keamanan cukup pangan dan mengatasi ketidakadilan serta ketidakstabilan dalam perdagangan komoditi pertanian yang merupakan kepentingan istimewa bagi negara-negara berkembang.

(xvii) Negara-negara berkembang, dengan dukungan badan-badan pembangunan internasional, harus memperkuat kerja sama teknik dalam pembangunan pedesaan dan membina kebijaksanaan keswasembadaan kolektif.*

* Diambil dari *Report, World Conference on Agrarian Reform and Rural Development, WCARRD/REP, July 1979 (Roma: FAO)*

PERUBAHAN-PERUBAHAN PENDEKATAN PEMBANGUNAN PEDESAAN

Pada saat ini biasa dikatakan bahwa inti masalah kemiskinan dunia terdapat di daerah pedesaan Dunia Ketiga dan bahwa pembangunan pedesaan yang mengikutsertakan massa harus memegang peran kunci dalam penanggulungannya. Diterimanya arti penting pembangunan pedesaan itu masih relatif baru. Persepsi kemiskinan pedesaan, arti pembangunan pedesaan beserta strateginya mengalami perubahan-perubahan. Tujuan tulisan ini adalah mengutarakan garis-garis besar perubahan-perubahan ini, menilai beberapa kebijaksanaan pemerintah yang lebih berwibawa dalam masalah ini, dan menyoroti pokok-pokok strategi pembangunan pedesaan.

1. PERUBAHAN PERSEPSI KEMISKINAN PEDESAAN

Dalam literatur pembangunan permulaan dasawarsa 1950-an sektor pedesaan dilihat sebagai sumber persediaan pangan, bahan mentah dan tenaga kerja bagi industri. Pertanian dipandang sebagai sektor tradisional, yang tunduk pada hukum semakin berkurangnya hasil (*diminishing returns*), dan ditandai dengan besarnya kelebihan tenaga kerja dengan produktivitas nol atau hampir nol. Sumber-sumber daya harus dialihkan dari sektor pertanian ke sektor industri modern yang kemudian akan menyerap kelebihan tenaga kerja pedesaan.¹ Jadi pembangunan pedesaan bukan urusan utama: cara yang paling baik untuk menjamin kemakmuran bagi seluruh rakyat adalah *memaksimalkan laju pertumbuhan yang menyeluruh*.

* Diambil dari Eddy Lee, "Changing Approaches to Rural Development", dalam majalah *International Labour Review*, Januari-Februari 1980, oleh Murwyatie B. RAHARDJO.

¹ W.A. Lewis, "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour", dalam *The Manchester School*, Mei 1954, hal. 139-191

Model-model pembangunan yang dualistis serupa itu kini sudah tidak mendapat banyak dukungan. Penyerapan tenaga kerja di sektor industri ternyata tidak memadai dan diabaikannya ekonomi pedesaan mendorong migrasi dari daerah pedesaan, sehingga pengangguran dan kekotoran di kota-kota meningkat; pembangunan hanya mendatangkan keuntungan bagi suatu minoritas perkotaan yang kecil.

Dalam periode 1950-1975 kebanyakan negara berkembang mencapai laju pertumbuhan GNP dan pendapatan per jiwa yang tinggi. Rata-rata pertumbuhan pendapatan per jiwa negara-negara berkembang secara keseluruhan adalah 3,4% setahun.¹ Tetapi pertumbuhan produksi pertanian per jiwa dan produksi pangan umumnya rendah: yang pertama hanya 0,7% per tahun antara tahun 1961 dan 1970 dan 0,2% per tahun antara tahun 1970 dan 1976.² Di Afrika dan Amerika Latin laju pertumbuhan per tahunnya adalah di bawah rata-rata itu: di Afrika 0,2% dan minus 1,5% berturut-turut untuk kedua sub-periode tersebut, dan di Amerika Latin 0,2% dan 0,1%.

Tidaklah mengherankan bahwa *laju pertumbuhan bidang pertanian* lebih rendah daripada lain-lain sektor ekonomi karena itulah ramalan teori pembangunan. Tetapi yang menyolok mengenai angka-angka itu ialah bahwa angka-angka itu *jauh di bawah rata-rata laju pertumbuhan*. Dua hal lain juga menunjukkan lambatnya kemajuan taraf hidup pedesaan. Pertama, pertumbuhan penduduk; penduduk pedesaan dalam ekonomi pasar yang sedang berkembang secara keseluruhan meningkat 21% antara tahun 1965 dan 1975, dan hanya di Amerika Latin pertumbuhannya (9,5%) di bawah 20%. Kedua, perubahan ratio tanah pertanian dan penduduk pedesaan. Di sini ditemukan bahwa pemilikan tanah di kawasan-kawasan dunia berkembang kecuali Amerika Latin menurun: di Afrika dari 0,82 ha menjadi 0,72 ha per jiwa antara tahun 1965 dan 1975, dan di Timur Jauh dari 0,36 ha menjadi 0,31 ha per jiwa.³ Pertumbuhan penduduk dan ratio tanah - orang itu jelas membantah dugaan bahwa rendahnya pertumbuhan produksi pertanian dikompensasikan dengan penyaluran penduduk secara besar-besaran dari pertanian ke lain-lain sektor ekonomi yang lebih cepat berkembang.

Bersamaan dengan itu penelitian baru mengenai pembagian pendapatan dan kemiskinan dalam proses pembangunan menunjukkan terus berlangsungnya kemiskinan yang serius, terutama terpusat di daerah pedesaan, dan adanya kemungkinan bahwa kelompok-kelompok besar penduduk

1 D. Morawetz, *25 Years of Economic Development, 1950-1975* (Washington, 1977), Bab II

2 FAO, *Review and Analysis of Agrarian Reform and Rural Development in the Developing Countries since the Mid 1960's* (Roma, 1978), Tabel 1.2

3 *Ibid.*, Tabel 1.1

menjadi miskin mutlak sekalipun laju pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan tinggi.¹

Reaksi terhadap kenyataan-kenyataan itu ialah pengakuan bahwa *pembangunan pedesaan membutuhkan perhatian khusus*. Bersamaan dengan itu pula muncul argumen-argumen bahwa suatu pergeseran ke pembangunan pedesaan bisa mendatangkan lain-lain keuntungan. Pembangunan pedesaan dilihat sebagai satu-satunya cara untuk menangani masalah pengangguran massa negara-negara berkembang dan membantu mengurangi ketimpangan-ketimpangan antar sektor.

Literatur pembangunan dan sementara rencana resmi mulai memperlunak aspek-aspek model pertumbuhan dualistis yang paling kasar. Akan tetapi pergeseran tekanan itu ternyata masih lebih berupa retorika daripada kenyataan. Pengutamaan perkotaan (urban bias) dalam perencanaan pembangunan berlangsung terus² dan hanya di beberapa negara berkembang saja kesejahteraan penduduk pedesaan benar-benar menjadi lebih baik.

Meningkatkan alokasi sumber-sumber daya untuk pertanian tidak mesti melancarkan suatu pertumbuhan ekonomi pedesaan yang luas. Apakah itu terjadi bergantung pada struktur agraria, khususnya tingkat ketimpangan pembagian tanah dan lain-lain sarana produksi. Akan tetapi dalam literatur pembangunan arti penting struktur agraria dalam konteks kebijaksanaan pembangunan pedesaan hampir-hampir tidak diakui.

Pandangan yang mendasari pembangunan pedesaan dalam literatur adalah pandangan neo-klasikal. Menurut pandangan ini daerah pedesaan didiami oleh petani-petani besar maupun kecil yang tetap miskin akibat teknologi primitif, tidak tersedianya irigasi dan lain-lain prasarana pedesaan, kekurangan input pelengkap seperti pupuk dan kredit dan struktur harga serta insentif yang tidak layak. Maka tugas pembangunan pedesaan pada dasarnya adalah *menyediakan input-input dan insentif yang tidak ada itu*. Proses modernisasi pertanian tradisional ini diharapkan dapat meningkatkan produktivitas pertanian dan pendapatan pedesaan serta melancarkan pertumbuhan pertanian atas daya sendiri, yang kemudian akan dapat menyediakan sumber-sumber daya untuk menggerakkan pembangunan industri. Jadi titik berat kebijaksanaan pembangunan pedesaan diletakkan pada sistem-sistem penyaluran: bagaima-

1 Khususnya lihat I. Adelman dan C.T. Morris, *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries* (Stanford, 1973); dan ILO, *Poverty and Landlessness in Rural Asia* (Jenewa, 1977)

2 M. Lipton, *Why Poor People Stay Poor: A Study of Urban Bias in World Development* (London, 1977)

na merencanakan paket input dan menjamin agar ini mencapai keluarga-keluarga petani.

Untuk kegagalan pembangunan ekonomi pedesaan disalahkan *kurang baiknya implementasi program-program yang sehat*, dan untuk ini pada gilirannya disalahkan faktor-faktor seperti terbatasnya kemampuan administrasi mengingat sangat besarnya jumlah unit produksi yang terlibat dan kadang-kadang juga sikap membandel petani yang terikat tradisi. Di kebanyakan negara berkembang penyebaran penggunaan teknologi modern selalu lambat dan potong demi sepotong karena terpusat pada petani-petani dan daerah-daerah yang progresif. Reaksi instansi-instansi pembangunan ialah mencari kesalahan rancangan paket dan kelemahan mekanisme implementasi. Sejarah inovasi paket meliputi: konsentrasi pada prasarana (irigasi dan jalan-jalan), penggalakan input-input kunci (pupuk dan kredit), suatu paket input yang menyeluruh, dan belakangan juga "pembangunan pedesaan terpadu".¹

Tetapi kemiskinan pedesaan itu tidak berhasil diatasi dan ini memaksa orang untuk mengakui bahwa *pandangan itu tidak memadai*. Bank Dunia mulai menangani proyek-proyek pembangunan pedesaan gaya baru yang berdasarkan *pendekatan kelompok sasaran* (target group),² yang landasannya ialah gagasan bahwa kaum miskin harus dituju secara langsung karena pembagian yang umum dan tidak pilih-pilih tidak berhasil mengurangi kemiskinan pedesaan. Pendapat ini mendapat dukungan dan Satuan Tugas Pembangunan Pedesaan ACC (the ACC Task Force on Rural Development) yang mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan badan-badan PBB di kawasan memulai suatu kebijaksanaan anti kemiskinan yang sama dalam garis besar.³ Pandangan yang baru itu ialah bahwa *kemiskinan harus diserang secara langsung* dan bahwa program-program pembangunan pedesaan harus direncanakan dan dilaksanakan berdasarkan asas pokok itu. Hendaknya dicatat bahwa kecuali kadang-kadang disebutkannya "swa-daya" dan "partisipasi rakyat", pengertian "paket dan menyalurkan" yang mendasarinya tidak banyak berubah.

Perubahan-perubahan dalam sasaran dan strategi pembangunan adalah hasil yang lamban dari perubahan-perubahan dalam iklim intelektual studi-studi pembangunan. Kepastian semula mengenai pertumbuhan kini telah

1 Lihat FAO, *op. cit.*

2 IBRD, *Rural Development: Sector Policy Paper* (Washington, 1975)

3 Lihat UN Economic and Social Council, *Poverty-Oriented Rural Development: Progress Report on the Work of the ACC Task Force on Rural Development* (Doc. E.C.N. 5/560, 15 Desember 1978). ACC adalah Administrative Committee on Co-ordination, yang terdiri atas kepala-kepala eksekutif PBB dan badan-badan ahlinya.

berkurang akibat menumpuknya bukti empiris yang menunjukkan bahwa pertumbuhan GNP yang cepat telah melewati kaum miskin, terutama di daerah pedesaan. Perbedaan menyolok antara ramalan teori pembangunan dan kenyataan terus berlangsungnya kemiskinan massa memaksa kita untuk *meninjau kembali teori itu*. Kita sekarang di tengah usaha yang kacau dan membingungkan untuk membatasi suatu pembangunan yang lain, suatu Tata Ekonomi Internasional Baru, dan alternatif-alternatif strategi pembangunan. Suatu model baru belum muncul, tetapi model yang lama telah ditolak umum.

Suatu pergeseran penting dalam persepsi yang lain ialah penyadaran bahwa *struktur ekonomi dan ekonomi politik di daerah pedesaan* merupakan hambatan yang berat bagi pembangunan pedesaan.¹ Suatu tingkat tinggi pemusatan pemilikan tanah mengakibatkan suatu ketimpangan kekuasaan ekonomi dan politik, yang membatasi lingkup pembangunan pedesaan dan mencegah perataan hasilnya. Khususnya menjadi jelas bahwa efektivitas campuran tangan kebijaksanaan tambal sulam dalam ekonomi pedesaan sangat terbatas.

Ketimpangan pembagian kekayaan dan kekuasaan yang besar menghambat pembangunan pedesaan yang luas dengan berbagai cara. Pertama, dalam konteks pertumbuhan penduduk pedesaan di negara-negara yang terbatas tanah pertaniannya, meningkatnya pemusatan pemilikan tanah dan/atau membekunya kemungkinan mendapat tanah berarti pemecahan milik-milik tanah dan marginalisasi petani. Kedudukan tanpa tanah adalah akibat langsung dari pemusatan pemilikan tanah. Kedua, mengingat eratnya kaitan antara kekuatan ekonomi dan kekuatan politik, ketimpangan melestarikan dan memperkuat kepentingan-kepentingan yang mapan. Sebagai contoh, land reform dan pembaruan sistem sewa diblokir dengan menggunakan kekuatan politik; kebijaksanaan pajak dan harga dimanipulasikan oleh tuan-tuan tanah dan petani-petani kaya, dan keuntungan pemberian kredit dan koperasi sebagian disadap sebelum sampai pada kaum miskin. Ketiga, distorsi-distorsi pasaran yang serius menghambat perataan rangsangan-rangsangan pembangunan. Pemasukan teknik biasanya meningkatkan ketimpangan karena petani-petani kaya berada dalam kedudukan yang lebih menguntungkan untuk menyambut teknologi baru dan adanya distorsi pasar dapat menjurus ke mekanisasi yang menggeser tenaga kerja. Terakhir, penting dicatat bahwa bermacam-macam mekanisme saling memperkuat dan tidak dapat dipatahkan dengan campuran tangan selektif pemerintah. Inilah suatu sebab utama mengapa bermacam-macam perubahan paket pembangunan gagal semuanya untuk melakukan penerobosan (breakthrough) yang diharapkan dalam

1 Lihat misalnya K.B. Griffin, *The Political Economy of Agrarian Change: An Essay on the Green Revolution* (London, 1974)

pembangunan pedesaan yang menyeluruh. Pemberian modal, teknologi baru dan pelayanan baru saja ternyata tidak memadai untuk mengurangi kemiskinan massa, bila tidak ada instrumen untuk mempengaruhi pembagian akhirnya dalam ekonomi pedesaan.

Contoh lain perubahan sikap terhadap kemiskinan pedesaan ialah penyadaran bahwa *kemiskinan itu mempunyai banyak dimensi* dan bahwa jurang pendapatan antara daerah pedesaan dan daerah perkotaan hanyalah suatu petunjuk parsial kesengsaraan kaum miskin pedesaan. Sebagai contoh, perhatian terhadap kebutuhan-kebutuhan dasar akhir-akhir ini menonjolkan kenyataan bahwa daerah pedesaan menderita akibat sangat kurangnya pelayanan sosial seperti perawatan kesihatan dan pendidikan.¹ Selain itu semakin diakui ketidakpastian dan kerawanan yang lebih besar yang berkaitan dengan penghidupan pedesaan. Bilamana panen gagal, adalah kaum miskin pedesaan yang pertama-tama menderita kelaparan; penduduk kota relatif lebih aman karena mempunyai klaim yang pertama atas suplai yang tersedia.² Lagi pula bahkan pada tahun-tahun normal petani miskin dan buruh tani tidak mempunyai jaminan persediaan pangan yang cukup sepanjang siklus pertanian; perkiraan rata-rata pendapatan tahunan bagi kaum miskin pedesaan biasanya tidak mencerminkan kesulitan-kesulitan besar yang mereka hadapi akibat fluktuasi pendapatan, harga-harga dan kesempatan kerja. Juga disadari bahwa kemiskinan "sosial" seperti tercermin dalam hubungan perasaan rendah, ketergantungan dan pemerasan, adalah sangat parah dalam masyarakat pedesaan yang ditandai ketimpangan pembagian tanah dan kekayaan.

Ketidaksamaan kekuatan ekonomi di pasaran tanah dan tenaga kerja, yang sering ditambah dengan belenggu hutang dengan bunga yang tinggi, menempatkan kaum miskin pedesaan dalam *keadaan sangat bergantung pada tuan-tuan tanah* yang sekaligus adalah lintah darat. Dominasi ekonomi serupa itu menjadi dasar dominasi di lain-lain bidang. Sebagai contoh, kebebasan kegiatan politik golongan miskin dibatasi oleh tiadanya alternatif mata pencaharian yang bebas dari tuan-tuan tanah yang juga mempunyai kekuatan politik. Lebih dari itu, bentuk-bentuk paksaan seperti perhambaan dan tenaga kerja yang terikat (*bonded labour*) berlangsung terus dalam sementara masyarakat pedesaan dan harapan bahwa pemencaran pasar dan komersialisasi akan menghapus ikatan-ikatan semacam itu tidak selalu menjadi kenyataan. Dengan demikian timbul pemikiran untuk *menghimpun kaum miskin dan mengikutsertakan serta mengerahkan mereka*. Ini dilihat sebagai cara bukan saja untuk mengurangi kemiskinan sosial tetapi juga sebagai

1 ILO, *Employment, Growth and Basic Needs: A One-World Problem* (Jenewa, 1976)

2 A.K. Sen, "Starvation and Exchange Entitlements: A General Approach and Its Application to the Great Bengal Famine", dalam *Cambridge Journal of Economics*, Vol.1, No.1, hal.33-60

kekuatan imbalan (*countervailing power*) untuk membagi kembali pendapatan demi keuntungan kaum miskin pedesaan.

Semuanya itu berarti bahwa *tindakan-tindakan anti kemiskinan harus bergerak di beberapa front secara simultan*. Karena kemiskinan adalah suatu kompleks lingkaran setan, aksi melawan salah satu lingkaran saja mudah ditiadakan. Misalnya menyediakan lebih banyak kesempatan kerja boleh jadi tidak membantu kaum miskin kalau mereka tidak dapat memanfaatkannya sepenuhnya karena kesehatan mereka terganggu; menyediakan fasilitas-fasilitas pendidikan di pedesaan mungkin tidak cukup kalau tenaga kerja anak-anak dibutuhkan sebagai sumber pendapatan keluarga. Demikianpun bahkan kalau dalam keadaan penempatan penuh (*full employment*) upah-upah bisa terlalu rendah untuk melepaskan diri dari kemiskinan, sehingga kemampuan suatu strategi perluasan kesempatan kerja untuk memberantas kemiskinan pedesaan terbatas. Secara lebih umum, penciptaan pendapatan di pedesaan pada tingkat yang tidak mengijinkan penabungan tidak akan membantu mengurangi ketimpangan pembagian kekayaan yang merupakan sebab utama kemiskinan pedesaan.¹

2. STRATEGI-STRATEGI ALTERNATIF PEMBANGUNAN PEDESAAN

Ada bermacam-macam cara untuk mengklasifikasikan strategi-strategi pembangunan pedesaan.² Masing-masing berkaitan dengan maksud analisisnya dan tidak ada klasifikasi yang dapat disebutkan obyektif atau terbaik.

Untuk analisa ini kiranya baik membicarakan *gagasan-gagasan pokok tentang pembangunan pedesaan* sekarang ini yang berpengaruh di instansi-instansi pembangunan di bawah empat kepala: pendekatan anti kemiskinan, alternatif pola pertumbuhan, pembagian kembali kekayaan, dan partisipasi masyarakat. Ini sama sekali bukanlah kategori-kategori yang tersendiri. Mengingat sifat kolektif studi-studi pembangunan, terdapat banyak tumpang tindih. Dalam masing-masing kategori paling tidak disebutkan, kalau tidak dimasukkan, keempatnya. Di sini kita tidak akan berusaha mengevaluasi pendekatan-pendekatan itu secara lengkap. Tetapi kita bermaksud memusatkan perhatian

1 J.W. Mellor, *The New Economics of Growth: A Strategy for India and the Developing World* (New York-London, 1976); dan G.B. Rodgers, "A Conceptualisation in Late-Developing Countries", dalam *World Development*, April 1976, hal. 261-276

2 Antara lain lihat B. Johnston dan P. Kilby, *Agriculture and Structural Transformation: Economic Strategies in Late-Developing Countries* (New York, 1975); dan Griffin, *op. cit.*

kita pada *unsur-unsur dominan masing-masing pendekatan* dan mengaitkannya dengan pembicaraan perubahan-perubahan persepsi kemiskinan pedesaan tersebut di atas.

Pendekatan Anti Kemiskinan

Pendekatan anti kemiskinan adalah reaksi terhadap kegagalan pendekatan-pendekatan tradisional untuk banyak mengurangi kemiskinan pedesaan.¹ Diakui bahwa input produksi dan teknologi baru telah gagal merembes ke golongan miskin pedesaan di bawah dan bahwa dibutuhkan sesuatu yang baru. Logikanya sederhana kalau tidak simplisistis. Karena kemiskinan tidak dapat diatasi dengan usaha-usaha umum, maka perlu dipikirkan sarana-sarana untuk *memberantasnya secara langsung*. Dengan maksud itu kelompok-kelompok sasaran (*target groups*) golongan miskin pedesaan, ciri-ciri dan kebutuhan-kebutuhan khususnya ditentukan dan sesudah itu dirancang sistem-sistem untuk mengatasi rintangan-rintangan tradisional. Jadi tekanan diletakkan pada usaha *merancang paket teknologi* yang secara langsung disesuaikan dengan kebutuhan-kebutuhan petani kecil (biasanya kelompok sasaran utama dalam pendekatan ini), dan pada usaha *menjamin penyalurannya* dengan memperbaiki struktur birokrasi (*administrasi setempat dan dinas-dinas ekstensi*) dan badan-badan penyalur input sarana-sarana (*bank desa, perkumpulan kredit dan koperasi*). Selain itu disadari perlunya bergeser dari proyek-proyek prasarana yang besar ke penyediaan *pelayanan-pelayanan pokok* secara berlanjut seperti proyek-proyek kesehatan dan pendidikan. Kriteria rancangan dan evaluasinya juga perlu diubah untuk menekankan sistem-sistem penyaluran yang murah dan mudah diperbanyak untuk mencapai lebih banyak orang miskin daripada sebelumnya. Di antara kurung, pendekatan anti kemiskinan juga dapat menyerap bagian-bagian terbatas dari pendekatan kebutuhan dasar;² jadi penyediaan pelayanan-pelayanan pokok yang murah dilukiskan sebagai selaras dengan strategi kebutuhan dasar, sedangkan dikemukakan bahwa proyek-proyek terpadu yang secara serempak menyediakan input-input produktif dan pelayanan-pelayanan masyarakat memberikan tekanan yang tepat kepada kaitan-kaitan positif yang saling memperkuat antara kebutuhan-kebutuhan dasar (misalnya antara gizi, kesehatan dan kesempatan kerja yang produktif).³

1 IBRD, *op. cit.*; dan UN Economic and Social Council, *op. cit.*

2 Mengenai konsep kebutuhan dasar lihat ILO, *op. cit.*; dan D.P. Ghal dan lain-lain, *The Basic-Needs Approach to Development* (Jenewa, 1977)

3 OECD, *Aid for Rural Development in a Basic-Needs Perspective* (Paris, 1978)

Pada pendekatan ini terdapat *beberapa keterbatasan* yang jelas. Pada dasarnya pendekatan ini mencerminkan pandangan donor bantuan yang memikirkan akibat langsung dari proyek bantuan khusus. Oleh sebab itu *kriteria maupun sasarannya adalah parsial dan terbatas lingkupnya*: apa yang benar bagi suatu proyek di daerah atau cabang kegiatan tertentu tidak mesti benar bagi ekonomi pedesaan secara keseluruhan. Misalnya suatu proyek atau serangkaian proyek yang berhasil menaikkan pendapatan dan memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar mungkin hanya menciptakan *kantong-kantong* yang menghabiskan terlalu banyak sumber daya dan meningkatkan ketimpangan serta kemiskinan dalam ekonomi yang lebih luas. Jadi pendekatan anti kemiskinan boleh jadi lebih unggul daripada pendekatan-pendekatan sebelumnya dalam bidang terbatas proyek-proyek, tetapi tidak optimal secara global, kecuali kalau proyek-proyek itu dapat diperbanyak dengan cepat dan menghasilkan keuntungan-keuntungan yang tersebar luas.

Suatu kesulitan lain ialah bahwa *anggapan pokok mengenai kemungkinan tercapainya kelompok-kelompok sasaran secara langsung boleh jadi tidak selalu benar*. Kekuatan-kekuatan yang sama yang merintangi penguasaan tanah dan lain-lain kekayaan di bawah pendekatan-pendekatan lama masih bisa bertahan. Sebagai contoh, petani-petani kecil yang terjebak dalam hubungan sewa menyewa yang memeras mungkin tidak mempunyai insentif untuk inovasi ataupun tidak mampu mendapat bagian hasil yang memadai; petani-petani kecil pemilik tanah mungkin ditekan oleh kredit dan pemasaran yang memeras; hutang dan jaringan penindasan ekonomi serta politik dapat menghalangi petani sasaran menggunakan alternatif-alternatif sumber kredit dan lain-lain input.

Sesuatu yang berkaitan ialah bahwa pendekatan ini rupanya beranggapan bahwa proses ekonomi dan sosial itu statis dan membeku. Kelompok sasaran terdiri dari sejumlah orang tertentu yang harus ditolong untuk keluar dari kemiskinan; tetapi ini mungkin suatu usaha yang *sia-sia kalau kekuatan-kekuatan yang mengakibatkan kemiskinan dibiarkan*. Dalam keadaan itu pendekatan kelompok sasaran hanya merupakan suatu aksi pembersihan yang kecil, sedangkan proses marginalisasi dan pemiskinan memperbesar gudang kemiskinan.

Pola Baru Pertumbuhan

Titik pangkal pendekatan pola baru pertumbuhan adalah keyakinan bahwa kegagalan strategi yang terdahulu tidak terletak pada rendahnya pertumbuhan ekonomi itu sendiri, tetapi pada *pola pertumbuhan padat modal yang mengutamakan perkotaan, yang menekan pertanian dan tidak memikir-*

kan kesempatan kerja. Contoh utama pendekatan yang salah itu adalah model Mahalanobis yang mendasari pembangunan India yang dahulu.

Alternatifnya ialah *menggeser pola investasi demi keuntungan pertanian* karena ini dibenarkan berdasarkan efisiensi dan keadilan.¹ Tetapi pergeseran serupa itu harus mengambil bentuk yang tepat, dan agar menjadi dasar pembangunan yang menyeluruh *harus disertai pola pertumbuhan di sektor nonpertanian yang terarah pada penempatan dan lebih tersebar.* Peningkatan investasi di sektor pertanian harus dipusatkan pada pencapaian *suatu penerobosan (breakthrough) teknologi di bidang produksi pangan* dengan usaha yang lebih besar dalam penelitian mengenai jenis-jenis tanaman, lebih banyak irigasi dan penggunaan pupuk serta penyebaran teknologi baru bagi petani kecil. Ada yang mengemukakan bahwa meningkatnya ketimpangan dan kemiskinan yang kadang-kadang dikaitkan dengan Revolusi Hijau terjadi bukan karena teknologi baru itu mengandung kelemahan-kelemahan tetapi karena teknologi itu tidak digunakan cukup jauh. Kemajuan yang menyolok dicapai dengan tanaman-tanaman dan daerah-daerah tertentu dan ini jelas menunjuk pada peluang-peluang yang tidak digunakan akibat kurangnya investasi.

Penerobosan teknologi produksi pangan dilihat sebagai kunci strategi baru ini. Hal itu akan mencegah menurunnya hasil bagi pertanian dan membenarkan tambahan investasi itu. Itu juga akan memberikan dorongan awal kepada suatu proses pertumbuhan yang berlanjut atas daya sendiri. Pendapatan tambahan yang dihasilkan di pedesaan, terutama di kalangan petani kecil, akan menciptakan permintaan akan produk-produk padat karya yang akan dipenuhi oleh industri-industri kecil yang memberikan kesempatan kerja kepada golongan miskin pedesaan.

Tidak diingkari bahwa suatu land reform yang drastis dalam banyak situasi akan merupakan pemecahan masalah kemiskinan massa pedesaan yang paling baik, tetapi dikemukakan bahwa karena gerak serupa itu tidak mungkin secara politis, maka suatu pergeseran dalam strategi pertumbuhan merupakan alternatif kedua yang terbaik, dan dalam kenyataan tidak jauh di bawah land reform. Sedangkan meningkatnya produksi pangan dapat meningkatkan ketimpangan, hal itu dilihat sebagai sarana yang ampuh untuk menaikkan pendapatan penduduk pedesaan yang paling miskin, yaitu buruh tani tanpa tanah. Karena harga pangan pokok merupakan faktor utama yang menentukan pendapatan yang nyata golongan miskin pedesaan, maka jatuhnya harga itu akibat meningkatnya produksi pertanian secara besar-besaran adalah cara yang paling baik untuk menaikkan pendapatan nyata

¹ J.W. Mellor, *op. cit.*

mereka. Penyelamatan golongan miskin pedesaan akan datang dari kombinasi turunya harga-harga dan migrasi keluar yang lebih cepat.¹

Dua kritik pokok dapat diajukan terhadap strategi itu. Yang pertama berhubungan dengan *kemungkinan politiknya*. Sedangkan para pendukungnya menganut dalil bahwa land reform yang radikal tidaklah praktis, mereka tidak menerangkan mengapa strategi pergeseran pertumbuhan lebih mudah secara politis. Karena para pengelola industri padat modal, para perencana dan birokrat administrasi pusat, kelas menengah perkotaan dan para pekerja halus tidak dapat diharapkan bersedia menerima suatu pergeseran sumber-sumber daya ke arah modernisasi pertanian. Dengan demikian biarpun pergeseran tersebut tidak terjadi, pengurangan pengutamaan kota secara itu kiranya akan menghadapi oposisi politik yang sekurang-kurangnya sama kuat seperti land reform.

Akan tetapi adalah mudah untuk mengerti mengapa pendekatan serupa itu menimbulkan begitu banyak entusiasme pada instansi-instansi pembangunan. Pendekatan itu rupanya mendatangnya prospek pertumbuhan yang diasumsikan sebagai bebas sengketa, sebagai lawan pembagian kembali yang kacau, mengganggu dan kontra-produktif serta merupakan model yang operasional untuk kisah-kisah sukses yang mengesankan dalam pembangunan seperti halnya Jepang dan Republik Korea. Tetapi dapat dikemukakan bahwa pengalaman pertumbuhan negara-negara ini dibaca secara salah dalam satu hal yang menentukan. Jepang dan Korea Selatan memang mengikuti suatu pola pertumbuhan padat karya yang terarah pada kesempatan kerja dan perkembangan berimbang, dan kaitan antara pertanian dan industri mendapat tekanan, sedangkan pertumbuhan produktivitas pertanian sangat disebarluaskan. Tetapi yang sering dilupakan ialah bahwa kedua negara itu pernah melakukan land reform yang radikal. Jadi dapat dikatakan bahwa mereka menjadi saksi pentingnya land reform dan bukan pentingnya strategi pembangunan yang terarah pada penempatan, atau bahwa meratanya produksi pertanian hanya mungkin karena lebih dahulu dilakukan land reform yang radikal.

Yang terakhir ini dengan sendirinya membawa kita ke kritik yang kedua atas strategi itu. Bahkan kalau kita mengakui perlunya re-alokasi sumber-sumber daya untuk sektor pertanian pedesaan, masih ada pertanyaan *apakah sumber-sumber daya tersebut dapat dibuat meresapi seluruh ekonomi pedesaan kalau tiada pembagian kembali kekayaan tanah dan kekuasaan politik* yang berkaitan. Keberatan ini serupa dengan keberatan yang diajukan terhadap pendekatan kelompok-kelompok sasaran. Tidaklah pasti bahwa kete-

1 E. Lee, "Egalitarian Peasant Farming and Rural Development: the Case of South Korea", dalam D.P. Ghai dan lain-lain, *Agrarian Systems and Rural Development* (London, 1979)

rangan pokok tidak cukup meratanya teknologi baru di masa lampau adalah tidak memadainya tingkat investasi dan usaha-usaha pelengkap. Kalau rintangan-rintangan itu bersifat politis dan kelembagaan, orang harus menyingkirkannya sebelum tingkat investasi yang lebih tinggi dan penyebaran teknologi dapat diserap secara efisien. Lebih dari itu, pendekatan ini memperkecil arti pengaruh-pengaruh negatif meningkatnya ketimpangan, yang akan terjadi akibat penyebaran teknologi serupa itu. Buruh tanpa tanah diabaikan sebagai sisa (residual) yang harus menunggu secara pasif menurunnya harga pangan pokok dan sedikit pekerjaan dalam proyek-proyek pekerjaan umum sebelum terserap dalam sektor nonpertanian. Paling banter hal itu akan makan banyak waktu dan tidak akan memberikan pemecahan yang cepat bagi kemiskinan massa. Lagi pula kelompok-kelompok tertentu petani miskin dapat menderita kerugian karena tanaman-tanaman orang miskin (poor man's crops) mungkin akan tersisih oleh teknologi baru; sedangkan monopoli pasaran kerja dapat mencegah menurunnya harga pangan pokok diubah menjadi upah yang nyata; dan lain-lain faktor distorsi pasaran dapat menjurus ke peningkatan mekanisasi yang menghemat tenaga kerja. Pendek kata, semua kekuatan yang merintang potensi keuntungan Revolusi Hijau masih bertahan, dan diragukan apakah strategi pertumbuhan yang baru ini benar-benar dapat menolong mayoritas miskin di pedesaan. Injeksi investasi secara besar-besaran tanpa mengubah struktur agraris bisa menjurus ke polarisasi dan kemiskinan yang meningkat.

Akhirnya, bahkan kalau strategi ini berhasil meningkatkan pendapatan golongan miskin, *dimensi-dimensi nonpendapatan kemiskinan akan tetap*. Karena pembagian kekayaan dan kekuasaan politik tidak diubah, maka kemiskinan sosial tersebut di atas tidak akan berkurang. Lebih dari itu, peningkatan pendapatan dan produksi mungkin merupakan syarat yang perlu bagi pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasar tetapi sama sekali tidak mencukupi. Penyediaan pelayanan kesehatan dan pendidikan serta kemungkinan untuk menikmatinya sebagian besar ditentukan secara politis, dan tidak ada jaminan bahwa suatu strategi pembangunan baru akan mengarah ke pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasar golongan miskin pedesaan kalau tiada usaha yang terpusat ke arah itu.

Land Reform

Argumentasi land reform sebagai kunci pembangunan pedesaan yang mengikutsertakan massa cukup diketahui. Sedikit orang membantah kedayagunaan potensialnya, tetapi banyak orang mengecamnya dengan dua alasan, yaitu bahwa land reform itu merupakan resep pembagian kembali kemiskinan dalam masyarakat-masyarakat agraris yang miskin dan terlalu padat, dan

tidak realistis dari segi politik dan oleh sebab itu tidak dapat dilaksanakan. Penulis pertama-tama akan mengulangi secara singkat argumentasi bagi land reform dan kemudian mempertimbangkan kedua keberatan tersebut.

Land reform *membuka faktor produksi utama bagi golongan miskin* dan menggerakkan suatu rantai perubahan positif dalam pendapatan, produktivitas dan kemampuan menyerap teknologi modern, lagi pula sangat mengurangi ketimpangan ekonomi. Menurut pengalaman, usaha-usaha petani kecil mempunyai faktor produktivitas yang lebih tinggi daripada usaha-usaha tani besar dan suatu perubahan ke arah lebih banyak unit-unit produksi yang lebih kecil akan meningkatkan jumlah produktivitas pertanian.¹ Pemilikan tanah rata-rata yang lebih kecil juga mencegah mekanisasi prematur yang menggeser tenaga kerja. Lebih dari itu, perataan kemajuan teknis dan keuntungan-keuntungan investasi pemerintah yang lebih luas dimungkinkan oleh penyingkiran distorsi-distorsi pasaran dan rintangan-rintangan politik maupun ekonomi yang menghambat kemajuan di bawah pola pemilikan tanah yang sangat terpusat. Dengan meratakan pembagian kekayaan, land reform menghilangkan ketergantungan, mengurangi pemerasan dan menciptakan prasyarat-prasyarat bagi partisipasi massa pedesaan yang sungguh-sungguh dalam kehidupan politik dan ekonomi. Di atas semuanya itu, land reform menciptakan dasar bagi pertumbuhan dalam pertanian yang tidak mengakibatkan kemiskinan pedesaan yang endemis. Ini akan berlaku apakah sistem agraris sesudah reform mengambil bentuk pertanian kolektif atau pertanian sama rata (egalitarian); unsur kuncinya ialah bahwa penduduk desa sama-sama dapat menguasai tanah. Persamaan penguasaan ini adalah jaminan terbaik terhadap marginalisasi dan pemiskinan; bahkan kalau pola pertumbuhan sesudah reform itu lebih mengutamakan sektor industri, beban sektor pedesaan akan dibagi lebih luas dan pembagiannya tidak terpusat dalam bentuk kesengsaraan golongan miskin pedesaan. Pengalaman pertanian kolektif di Cina dan pertanian sama rata di Korea Selatan merupakan ilustrasi kebenaran rumus ini.²

Kendati keuntungan-keuntungan potensial yang mengesankan itu, *hanya terdapat sedikit contoh land reform yang berhasil dan sungguh-sungguh*. Banyak negara menyatakan mendukungnya dan mengundangkannya, tetapi hanya sedikit negara melaksanakannya sungguh-sungguh dan oleh sebab itu diisyaratkan bahwa dari segi politik naiflah untuk mendukung land reform sebagai titik tolak strategi pembangunan pedesaan. Tetapi sulit melihat mengapa anjuran land reform itu lebih naif dari pada anjuran untuk mengurangi pengutamaan kota. Kemungkinan mobilisasi para petani untuk

1 Albert R. Berry dan William R. Cline, *Agrarian Structure and Productivity in Developing Countries* (Baltimore, 1979)

2 D.P. Ghai dan lain-lain, *Agrarian Systems and Rural Development* (London, 1979)

mendukung land reform juga sangat nyata, terutama dalam keadaan kemiskinan pedesaan yang ekstrem, di mana prospek keuntungan dapat dilihat dengan jelas.

Namun adalah benar bahwa mobilisasi politik untuk mendukung land reform sering dihambat oleh bermacam-macam kepentingan di kalangan miskin pedesaan dan kemampuan golongan kaya pedesaan untuk membentuk aliansi-aliansi baru dengan kelompok-kelompok yang berkuasa di kota-kota. Tetapi itu adalah soal-soal yang mengundang penelitian mengenai keadaan politik dan ekonomi yang menentukan keberhasilan atau kegagalan land reform, dan bukan alasan untuk memutuskan secara apriori bahwa land reform tidak dapat dilaksanakan.

Namun land reform ditolak bukan saja sebagai tidak praktis tetapi juga sebagai suatu strategi yang salah konsepnya. Argumen *membagi kemiskinan* yang terkenal mengatakan bahwa di desa-desa yang terlalu padat penduduknya pemerataan pembagian tanah akan menghasilkan *milik-milik tanah sub-ekonomi* yang tidak dapat menjamin penghidupan minimal. Land reform juga digambarkan sebagai lawan pembangunan dan pertumbuhan pertanian. Ia dianggap mengganggu struktur produksi dan mencegah pertumbuhan produktivitas pertanian yang merupakan kunci untuk mengurangi kemiskinan pedesaan.

Argumen kelangkaan tanah biasanya didukung oleh perhitungan sederhana dengan maksud untuk menunjukkan bahwa seluruh areal tanah yang tersedia, bila dibagi sama di antara penduduk yang memenuhi syarat, akan menghasilkan usaha-usaha tani di bawah ukuran yang bisa hidup (minimum viable size). *Beberapa bantahan* kiranya dapat diajukan terhadapnya. Pertama, hanya sedikit sekali negara di mana bukti perhitungan seperti itu berlaku, namun bukti itu diajukan sebagai dasar penolakan terhadap kemungkinan land reform di manapun. Kedua, tersedianya tanah hanya ditentukan sehubungan dengan *tingkat teknologi sekarang ini* sehingga ukuran yang dapat hidup (minimum viable size) bukan merupakan data yang tidak dapat ditawarkan lagi. Kenyataannya tingkat teknologi itu sendiri merupakan akibat ketimpangan pembagian tanah yang memperlambat kemajuan teknis perluasan tanah. Ketiga, terdapat suatu *paradoks* dalam argumen itu. Jumlah produksi pangan di daerah-daerah yang bahkan kekurangan tanah adalah di tingkat di mana tersedianya pangan per jiwa melebihi kebutuhan gizi minimum. Karena tiada dis-ekonomi skala, tetapi sebaliknya seluruh faktor produktivitas lebih tinggi dalam unit-unit yang lebih kecil, maka tidak dapat dikatakan bahwa land reform akan menghasilkan suatu situasi di mana penghidupan minimum tidak dapat diperoleh semata-mata karena kelangkaan tanah. Mungkin juga dapat ditanyakan mengapa dalam suatu situasi sesudah

reform di mana ketidaksempurnaan pasar telah disingkirkan, perangsang-perangsang baru diberikan dan tersedia jumlah tanah dan tenaga kerja yang sama, hasilnya harus lebih rendah dan nasib buruh tani harus lebih buruk. Yang keempat adalah *bantahan pengalaman*; Cina dan Korea Selatan mencapai sukses dalam land reform dalam keadaan kelangkaan tanah yang lebih hebat daripada di negara-negara seperti India di mana argumen kelangkaan tanah diterapkan.¹ Akhirnya, hambatan ukuran minimum, bahkan kalau berlaku, hanya akan mengikat kalau usaha tani perorangan adalah satu-satunya pilihan yang mungkin. Itu jelas tidak benar; land reform dapat disusul dengan pembentukan usaha-usaha tani kolektif atau kelompok-kelompok yang lebih luwes dalam penyerapan tenaga kerja dan pembagian pendapatan. Momok "massa buruh tani tanpa tanah yang terlalu banyak" dapat diatasi dengan inovasi pengaturan kelembagaan.

Ada juga orang yang menolak pembagian kembali *land reform dalam konteks ekonomi kapitalis*. Dalam pandangan mereka, land reform itu sia-sia karena kekuatan-kekuatan yang berbeda-beda akan berkuasa lagi bila tiada perubahan dalam sistem kapitalis; penciptaan kembali petani dari proletariat pedesaan hanya untuk sementara waktu bisa membalikkan trend sejarah.² Dari pandangan Marxis argumen-argumen ini pasti benar, tetapi dari pandangan teknokrat yang lebih terbatas, land reform tidak dapat ditolak sebagai latihan yang tidak berguna. Bahkan di mana land reform tidak menghasilkan perubahan dasar dalam sistem sosio-ekonomi dan di mana kekuatan-kekuatan yang berbeda-beda lambat-laun berkuasa lagi, ia akan mendatangkan beberapa keuntungan sementara. Kemiskinan pedesaan akan berkurang secara berarti dalam jangka menengah dan akan diperoleh waktu yang berharga untuk mengadakan penyesuaian-penyesuaian struktural dalam ekonomi secara keseluruhan. Sebagai contoh, berkat land reform di Jepang dan Korea Selatan kemiskinan pedesaan cepat berkurang dan muncul keadaan yang mempercepat industrialisasi maupun pertumbuhan yang sama rata.

Gambaran land reform atau lebih umum pembagian kembali sebagai lawan pertumbuhan dan kemajuan pertanian didasarkan pada sejumlah kesalahan konsepsi. Adalah suatu distorsi yang berat untuk mengatakan bahwa mereka yang menganjurkan pembagian kembali menolak pertumbuhan atau pemerataan yang merusak. Sebaliknya argumen bahwa pembagian kembali adalah prasyarat pertumbuhan dan naiknya produktivitas harus ditekankan dalam proses land reform. Sudah barang tentu akan dijumpai masalah-masalah masa transisi (pengaturan unit-unit produksi dan kelembagaan baru untuk menyediakan input-input pokok) tetapi semuanya itu

1 *Ibid.*, Bab I

2 D. Lehmann, "The Death of Land Reform: A Polemic", dalam *World Development*, Maret 1978, hal. 339-345

dapat diantisipasi dan direncanakan penyelesaiannya.¹ Kesalahan konsepsi yang kedua adalah bahwa pertanian kapitalis skala besar adalah sarana pembangunan pedesaan yang paling efisien. Seperti dikatakan oleh Lipton, ini adalah bagian dari doktrin salah yang terus memutarbalikkan prioritas-prioritas dalam kebijaksanaan ekonomi pedesaan.²

Percaya Diri dan Partisipasi Massa

Sebenarnya anjuran percaya diri dan partisipasi massa tidak dapat disebutkan sebagai strategi pembangunan pedesaan yang jelas terpisah. Ini adalah konsep-konsep mode atau populer dan sulit menemukan tulisan-tulisan mengenai pembangunan pedesaan yang tidak merangkumnya.

Tetapi seperti semua kata populer, kata-kata itu mendapat bermacam-macam arti dan makna. Contohnya, "partisipasi dalam pengambilan keputusan" diartikan bahwa orang-orang harus diajak berunding mengenai pelayanan dan barang-barang yang akan disajikan dalam suatu proyek, dan bahwa hal itu tidak lagi diputuskan oleh para teknokrat seperti selama ini. Jalan untuk mencapai partisipasi yang lebih besar - dalam pandangan ini - adalah melakukan suatu survey konsumen mengenai kebutuhan-kebutuhan yang dirasakan pada tahap perencanaan proyek dan kemudian mengamati reaksi-reaksi pihak-pihak yang menikmati hasilnya (masyarakat) pada tahap implementasinya. Demikianpun percaya diri disamakan dengan pembiayaan lokal proyek-proyek sehingga komitmen-komitmen proyek dapat dihapus pada tanggal target tertentu.

Jika tafsir-tafsir itu diteliti, maka di bawahnya ditemukan suatu *filsafat pembangunan yang kuat dan tersendiri*. Menurut filsafat ini *kekuatan penggerak pembangunan terletak pada daya kreatif penduduk*, dan pembangunan berkaitan dengan pembebasan dan mobilisasi kekuatan-kekuatan ini. Jadi tekanan adalah pada penduduk dan lingkungan sekitar mereka; pada pemanfaatan sumber-sumber daya, pengetahuan dan akal setempat, dan bukan pada bantuan luar yang bersifat paternalistis. Ini tidak hanya berlaku untuk masalah-masalah menaikkan produksi tetapi juga untuk pelayanan sosial seperti pelayanan kesehatan dan pendidikan, di mana usaha-usaha setempat dapat menjamin penyediaannya secara memadai dengan biaya yang lebih rendah daripada yang biasa diperlukan. Pendekatan ini berkisar pada asumsi bahwa terdapat persamaan politik dan ekonomi yang luas dan suatu bentuk

1 K. Griffin dan J. James, *Supply Management Problems in the Context of a Basic-Needs Strategy* (Oxford, 1977)

2 M. Lipton, *op. cit.*, Bab II

pemerintahan desentralisasi dengan partisipasi rakyat. Hasil yang dicapai Cina sejak 1949 sering diambil sebagai contoh pendekatan pembangunan ini.¹

Seperti diutarakan di atas, telah dilakukan usaha-usaha untuk memasukkan secara selektif unsur-unsur percaya diri dan partisipasi massa dalam pendekatan-pendekatan pembangunan pedesaan yang selanjutnya bersifat konvensional. Keterbatasan-keterbatasan eklektivisme serupa itu jelas, dan tinggal menunjukkan bagaimana percaya diri dan partisipasi sejati dapat dicapai secara terpisah dari penyusunan kembali kekuatan ekonomi dan politik secara mendasar.²

3. MERANCANG SUATU STRATEGI PEMBANGUNAN PEDESAAN

Setelah membahas alternatif-alternatif pendekatan yang utama, maka tiba waktunya untuk membicarakan unsur-unsur kunci yang harus diperhatikan dalam merancang suatu strategi pembangunan pedesaan.

Sasaran Pembangunan Pedesaan

Satu hal yang jelas tetapi penting ialah bahwa *sasaran-sasaran pembangunan pedesaan harus dibatasi dengan jelas*. Sebagian kekacauan sekitar masalah ini berasal dari perbedaan-perbedaan cara memahami sasaran-sasaran itu. Misalnya, tampaknya ada sepakat kata bahwa kemiskinan pedesaan harus diberantas dan bahwa ini harus merupakan sasaran utama bagi pembangunan pedesaan. Tetapi dalam sepakat kata ini terdapat dua perbedaan yang penting dalam interpretasinya.

Yang pertama berkaitan dengan cakrawala waktu. Untuk mereka yang menetapkan suatu ancar-ancar waktu (target date) masalahnya sangat mendesak, dan suatu analisa dari perspektif ini cenderung untuk melihat soal-soal struktural yang lebih besar dan mencari penyelesaian-penyelesaian yang radikal. Sebaliknya mereka yang tidak jelas ancar-ancar waktunya akan puas dengan perubahan-perubahan marginal yang bergerak ke arah yang tepat dan kurang memperhatikan kecepatan pengurangan kemiskinan.

1 Lihat misalnya J.G. Gurley, *China's Economy and the Maoist's Strategy* (New York, 1976)

2 Mengenai suatu usaha ke arah itu yang menarik tetapi tidak sepenuhnya meyakinkan lihat W. Haque dan lain-lain, "Towards a Theory of Rural Development", dalam *Development Dialogue*, (Upsala), 1977, No. 2, hal. 7-137

Perbedaan yang kedua berkaitan dengan konteks khusus di mana sasaran-sasaran ditempatkan. Untuk mereka yang menaruh perhatian pada proyek-proyek bantuan dan program-program bantuan teknik, fokus perhatian akan dipersempit sampai pengaruh-pengaruh yang khusus dan lokal dari kegiatan ini; suatu syarat yang cukup dalam pandangan ini ialah bahwa kriteria anti kemiskinan dipenuhi dalam proyek-proyek yang spesifik. Mereka yang memperhatikan seluruh pembangunan pedesaan yang mengikutsertakan masyarakat, di lain pihak, tidak mudah puas. Mereka akan mengajukan pertanyaan-pertanyaan fundamental seperti apakah masalah bantuan dapat sesuai dengan suatu strategi alternatif pembangunan pedesaan; apakah pendekatan proyek demi proyek memberi harapan yang sesungguhnya bahwa kemiskinan pedesaan akan dihapus dengan cepat; dan apakah perubahan-perubahan yang bersifat lokal dan marginal dapat dilihat sebagai angsuran yang berguna ke arah perubahan besar-besaran yang mungkin perlu.

Ilustrasi lain pentingnya spesifikasi sasaran yang jelas dan eksplisit menyangkut pilihan apa yang akan dimaksimalkan dari hasil pedesaan. Misalnya sangat berbedalah apakah sasarannya ialah memaksimalkan surplus yang dapat dijual atau konsumsi pedesaan. Kalau yang pertama, maka tekanan diletakkan pada komersialisasi pertanian yang cepat dan pada perubahan-perubahan dalam campuran produk dan teknik produksi yang menyertainya. Tanaman yang tinggi harganya akan diutamakan dan land reform tidak disukai karena akan meningkatkan konsumsi pedesaan serta mengurangi surplus pertanian yang tersedia. Sebaliknya, kalau sasarannya adalah konsumsi pedesaan, maka akan ditekankan tanaman orang miskin (*poor man's crops*) untuk konsumsi sendiri dan polikultur untuk konsumsi setempat. Land reform akan dianjurkan karena pengaruh positifnya atas konsumsi pedesaan, dan perubahan teknik akan dinilai karena pengaruhnya pada pendapatan dan konsumsi golongan miskin pedesaan. Begitu juga perhatian akan dipusatkan pada syarat-syarat integrasi pertanian sub-sistensi ke dalam ekonomi uang.

Konseptualisasi Kemiskinan Pedesaan

Erat berkaitan dengan sasaran-sasaran yang jelas adalah kebutuhan akan suatu *konseptualisasi kemiskinan pedesaan beserta akar-akarnya*. Ini adalah suatu jaminan penting terhadap strategi yang tidak tepat yang tidak menangani sebab-sebab pokok kemiskinan, tetapi justru mempertajam ketimpangan dan melestarikan kemiskinan pedesaan.

Memang tidak ada strategi yang berlaku untuk semua negara dan dengan demikian konseptualisasi harus didasarkan pada analisa empiris hakekat kemiskinan di setiap situasi tertentu. Di banyak negara pemusatan tanah dan

sistem sewa yang memeras adalah faktor utama kemiskinan pedesaan, tetapi ini mungkin tidak berlaku untuk negara-negara yang tanahnya berlimpah atau badan-badan nonpasar menjamin kesempatan untuk menguasai tanah secara yang memadai. Begitu juga bermacam-macam tingkat kemajuan teknis, pembangunan prasarana dan komersialisasi akan membenarkan tekanan-tekanan yang berbeda-beda atas strategi-strategi pembangunan pedesaan yang khusus. Pertanian di negara-negara berkembang ditandai banyak cara produksi, pemilikan tanah dan sistem sewa, tingkat-tingkat produktivitas dan perkembangan teknologi, dan jelaslah bahwa strategi yang cocok harus mencerminkan perbedaan-perbedaan itu.

Kesempatan Kerja untuk Buruh Tani

Suatu strategi yang baik harus menangani masalah bagaimana meningkatkan kemungkinan mendapatkan tanah dan mengurangi kemiskinan yang mencekam secara menetap.

Kita telah melihat bahwa standar peraturan adalah meningkatkan produksi di kalangan petani kecil dan membiarkan masalah keluarga tanpa tanah dipecahkan dengan meningkatkan permintaan akan tenaga kerja, perluasan kesempatan kerja melalui program-program pekerjaan umum dan penyerapan di sektor nonpertanian. Tetapi pendekatan ini tidak terbukti sangat berhasil di masa lampau, karena itu strategi yang realistis harus dibuat atas *perkiraan yang jelas mengenai meningkatnya permintaan tenaga kerja* dan proporsi yang akan menguntungkan buruh tani tanpa tanah, dan bukan hanya akan meningkatkan penggunaan tenaga kerja keluarga tuan tanah. Harus pula diperkirakan batas-batas pekerjaan umum, mengingat hambatan-hambatan kelembagaan yang ada, dan kemampuannya memberikan pekerjaan yang teratur kepada mereka yang tidak memiliki tanah. Juga perlu diperkirakan kemungkinan penyerapan tenaga kerja di sektor nonpertanian dan bagaimana buruh tani bisa bersaing untuk menjadi transmigran. Kalau dan hanya kalau seluruh penilaian ini mengisyaratkan bahwa ada prospek memecahkan masalah kemiskinan buruh tani, perhatian dapat dipusatkan pada strategi semacam itu.

GAMBARAN UMUM TENTANG PEMBANGUNAN PEDESAAN DI INDONESIA

Sunarto NDARU MURSITO*

Menurut hasil Sakernas 1976 (Survey Angkatan Kerja Nasional),¹ untuk tahun 1976 dari 127,5 juta penduduk Indonesia 23,8 juta orang tinggal di daerah perkotaan dan 103,7 juta orang tinggal di daerah pedesaan. Jadi sebagian terbesar bangsa Indonesia (81,36%) hidup di daerah pedesaan dan sebagian kecil (18,64%) di daerah perkotaan. Penduduk pedesaan ini bermukim menyebar di 60.415 desa di seluruh Indonesia,² yang wilayahnya pada jarak terjauh dari arah ujung barat ke timur adalah sepanjang 5.110 km dan pada jarak terjauh dari arah ujung utara ke selatan selebar 1.888 km.³

Pada tahun 1971 untuk seluruh Indonesia penduduk pedesaan meliputi 82,71%, sedangkan persentase penduduk pedesaan untuk masing-masing provinsi berbeda-beda. Penduduk DKI Jakarta misalnya dihitung seluruhnya penduduk perkotaan, sedangkan dari penduduk Kalimantan Timur 60,85% adalah penduduk pedesaan dan di daerah Sulawesi Tengah 93,3% penduduknya adalah penduduk pedesaan (data lain lihat Tabel 1). Selanjutnya pedesaan Indonesia ini di semua provinsi rata-rata penduduknya tidak sama per satuan desa. Ada provinsi yang satuan desanya berpenduduk sangat banyak seperti Jambi, di mana satuan desa rata-rata berpenduduk 11.069 orang, tetapi ada pula provinsi yang satuan desanya berpenduduk sangat sedikit seperti Irian Jaya yang satuan desanya rata-rata hanya berpenduduk 382 orang, sedangkan untuk provinsi Jawa Timur satuan desanya rata-rata berpenduduk 3.158 orang (data lain lihat Tabel 1). Proporsi desa dan kota serta jumlah penduduk per desa ini sudah tentu mempengaruhi kelancaran dan swadaya desa dalam pembangunannya.

* Staf CSIS

1 Biro Pusat Statistik, *Keadaan Angkatan Kerja di Indonesia September-Desember 1976*, Jakarta, Mei 1978, hal. xv

2 Warta Berita Antara, 7 Nopember 1977

3 Biro Pusat Statistik, *Statistik Indonesia 1977*, Jakarta, Desember 1978, hal. 3

Tabel 1

JUMLAH PENDUDUK, PENDUDUK PER DESA DAN PERSENTASE PENDUDUK
MENURUT PEDESAAN DAN PERKOTAAN DI SETIAP PROVINSI INDONESIA

Provinsi	Jumlah Penduduk	Penduduk per Desa	% Penduduk Desa	Kota
	tahun 1974		tahun 1971	
D.I. Aceh	2.189.412	3.092	91,56	8,44
Sumatera Utara	7.078.990	1.236	82,85	17,15
Sumatera Barat	2.949.879	4.720	82,83	17,17
Riau	1.768.838	2.440	86,72	13,28
Jambi	1.117.955	11.069	70,91	29,09
Sumatera Selatan	3.812.787	8.888	73,00	27,00
Bengkulu	577.532	8.250	88,27	11,73
Lampung	3.163.000	2.647	90,17	9,83
DKI Jakarta	4.711.552	-	0	100,00
Jawa Barat	22.524.651	5.820	87,59	12,41
Jawa Tengah	22.878.647	2.702	89,27	10,73
D.I. Yogyakarta	2.579.581	4.639	83,66	16,34
Jawa Timur	26.309.292	3.158	85.52	14,48
Bali	2.216.787	3.980	90,19	9,81
Nusa Tenggara Barat	2.320.961	4.115	91,89	8,11
Nusa Tenggara Timur	2.397.010	1.394	94,36	5,64
Kalimantan Barat	2.201.089	444	88,98	11,02
Kalimantan Tengah	772.549	679	87,64	12,36
Kalimantan Selatan	1.802.884	2.667	73,35	26,65
Kalimantan Timur	797.208	733	60,85	39,15
Sulawesi Utara	1.841.685	1.611	80,50	19,50
Sulawesi Tengah	997.349	792	94,34	5,66
Sulawesi Tenggara	727.128	1.879	93,67	6,33
Sulawesi Selatan	5.367.505	4.607	81,84	18,16
Maluku	1.187.104	672	86,72	13,28
Irian Jaya	1.007.240	382	-	-
INDONESIA	122.278.615	2.441	82,71	17,29

Sumber: Biro Pusat Statistik, *Peta Pembangunan Sosial Indonesia 1930-1978*, Jakarta, Juli 1978, hal. 9 dan 22

Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Dalam Negeri membedakan pedesaan Indonesia ini atas pedesaan Jawa-Bali dan pedesaan luar Jawa-Bali, sebab kedua kelompok pedesaan ini mempunyai ciri-ciri umum yang membedakannya.¹

1 Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Dalam Negeri, *Pola Tata Desa Buku Kesatu*, Jakarta 1979, hal. 8

1. Desa-desanya di Jawa dan Bali umumnya berpenduduk padat, dan pertumbuhan penduduk yang terus menerus sudah tidak memungkinkan perluasan areal tanah pertanian tetapi malahan mengakibatkan kemerosotan lingkungan hidup. Keadaan prasarana desa, yang meliputi prasarana perhubungan, produksi, pemasaran dan sosial adalah relatif lebih baik. Teknologi pertanian telah meningkat dan industri kecil serta rumah tangga mulai bertumbuh. Struktur pemerintahan desa relatif mantab, walaupun aparturnya masih perlu ditingkatkan.
2. Desa-desanya di luar Jawa dan Bali pada umumnya berpenduduk jarang dan pola pemukiman penduduknya terpencar-pencar. Masih terdapat kelompok penduduk yang hidup dari bercocok tanam secara berpindah-pindah sehingga merusak hutan. Teknologi pertanian masih rendah dan kondisi prasarana belum memadai. Struktur pemerintahan desa dan aparturnya pada umumnya belum berkembang.

Selain itu secara geografis desa-desanya di Indonesia bisa digolongkan sebagai desa dalam orbitasi kota, desa dataran rendah, desa pantai dan desa pegunungan/dataran tinggi. Dalam hal ini dua macam desa yang terdahulu pada umumnya lebih maju dibandingkan dengan dua macam desa yang terakhir, karena memiliki kondisi dan fasilitas yang lebih baik.

TIPOLOGI PEDESAAN INDONESIA

Dalam rangka pembangunan pedesaan semua desa di Indonesia ini dibedakan dalam tiga tipe oleh Departemen Dalam Negeri, yaitu desa swadaya, desa swakarya dan desa swasembada. *Desa swadaya* adalah desa yang masih tradisional, *desa swakarya* adalah desa yang dalam keadaan transisi, dan *desa swasembada* adalah desa yang dalam keadaan maju.¹ Adapun yang dipakai sebagai kriteria dalam menyusun tipologi desa ialah faktor adat istiadat, tingkat pendidikan dan ekonomi penduduk, keadaan prasarana dan pemerintahan desa.

Desa Swadaya ialah desa yang masih tradisional dengan adat istiadat yang masih mengikat secara turun-temurun. Penduduk yang tamat Sekolah Dasar (SD) kurang dari 30%. Keadaan ekonominya hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan primer saja dan tingkat teknologi masih rendah, sehingga produktivitas rendah dan keadaan ekonominya lemah. Pendapatan per kapita penduduk setiap tahun berada di bawah Rp. 12.000,00 untuk harga tahun

¹ Direktorat Jenderal PMD Departemen Dalam Negeri, *Peranan Pembangunan Masyarakat Desa Dalam Pelita II*, diterbitkan oleh Panitia Wisuda IV Institut Ilmu Pemerintahan, Jakarta 1975, hal. 6-9

1969/1970 (Rp. 12.000,00 harga 240 kg beras).¹ Keadaan prasarana desa masih sangat buruk, sehingga komunikasi dengan luar terbatas. Administrasi pemerintahan serta lembaga-lembaga desa lainnya sudah ada tetapi belum berkembang.

Jadi desa swadaya ialah desa yang memiliki potensi atau daya tertentu, namun belum mendapat pengolahan dan pengelolaan sebagaimana mestinya. Dalam penghidupannya desa swadaya masih tergantung pada daya atau kemampuan aslinya sendiri (swa-daya = kemampuan sendiri).

Desa Swakarya (desa transisi) ialah desa di mana pengaruh luar mulai masuk, sehingga adat istiadat mulai longgar. Tingkat pendidikan penduduknya lebih tinggi, yaitu yang tamat SD antara 30% sampai 60%. Teknologi baru sudah mulai dikenal dan oleh sebab itu produktivitasnya lebih tinggi. Pendapatan per kapita penduduk setahunnya Rp. 12.000,00 menurut harga periode Susenas IV 1969/1970. Keadaan prasarana lebih baik. Administrasi pemerintahan dan lembaga-lembaga desa lain berkembang.

Jadi desa swakarya adalah desa yang potensinya berkembang karena diolah dan dikelola oleh karya masyarakatnya. Dalam penghidupannya desa swakarya sedang mengalami kemajuan (swa-karya = bisa bekerja sendiri untuk maju).

Desa Swasembada (desa maju) ialah desa di mana pengaruh pembaharuan sudah berhasil, sehingga adat istiadat tidak begitu mengikat. Tingkat pendidikan penduduknya cukup tinggi, yaitu lebih dari 60% telah tamat SD. Teknologi baru sudah dimanfaatkan dan karenanya produktivitasnya sudah tinggi. Pendapatan per kapita penduduknya setahun Rp. 17.500,00 ke atas menurut harga periode Susenas IV 1969/1970 (Rp. 18.000,00 harga 360 kg beras). Keadaan prasarana desa baik, sehingga hubungan dengan luar berjalan lancar. Administrasi pemerintahan dan lembaga-lembaga desa lain pada umumnya sudah berfungsi baik.

Maka desa swasembada ialah desa di mana karya masyarakatnya telah mampu memproses pembangunan, sehingga potensi desa memberi kemakmuran kepada penduduknya. Desa swasembada ini sudah berkembang maju, sehingga mampu memenuhi tuntutan sebagai desa (swa-sembada = sendiri bisa diandalkan).

Dalam rangka pembangunan wilayah pedesaan kini desa yang masih

1 Patokan pendapatan berdasar harga periode Susenas IV 1969/1970, Biro Pusat Statistik, *Masalah Pembagian Pendapatan Penduduk Menurut Sosio Profesional di Indonesia 1969/1970 - 1976*, Jakarta, September 1978, hal. 3

dalam keadaan tradisional (swadaya) dikembangkan melalui tahap transisi (desa swakarya) menjadi desa yang maju (desa swasembada) untuk akhirnya menjadi *desa Pancasila*. Untuk saat sekarang, desa-desa di Jawa dan Bali pada umumnya tergolong desa swakarya, sedangkan desa-desa di luar Jawa dan Bali sebagian besar masih dalam taraf desa swadaya. Bahkan di beberapa daerah luar Jawa—Bali ini masih terdapat kelompok-kelompok pemukiman yang dalam keadaan taraf masyarakat *pra-desa*, sebanyak 1.721 buah. Kelompok masyarakat ini digolongkan *pra-desa*, karena administrasi pemerintahan dan batas-batas wilayah desa belum ada sedangkan kegiatan ekonomi rakyatnya sangat rendah dan pemukiman belum menetap.

Mengenai hasil pembangunan desa secara bertahap ini di seluruh Indonesia dipaparkan data keadaan tahun 1973/1974 sampai tahun 1978/1979 pada Tabel 2. Dalam tabel tercatat pertambahan jumlah desa selama perkembangan 6 tahun dari 58.164 desa menjadi 60.645 desa. Ini adalah hasil pembentukan desa-desa baru oleh transmigrasi, pemukiman suku-suku terasing dan masuknya daerah Timor Timur ke dalam Negara Republik Indonesia pada tahun 1976.

Tabel 2

PERKEMBANGAN DESA MENJADI DESA SWASEMBADA						
Pertarapan Desa	Tahun 1973/74 ¹		Tahun 1975/76 ²		Tahun 1978/79 ³	
	Jumlah Desa	%	Jumlah Desa	%	Jumlah Desa	%
Desa Swadaya	25.541	44	-	-	24.197	39,9
Desa Swakarya	30.878	53	-	-	30.868	50,9
Desa Swasembada	1.745	3	-	6,4	5.580	9,2
Total	58.164	100	-	-	60.645	100,0

Sumber: Departemen Dalam Negeri: 1) *Peranan Pembangunan Masyarakat Desa Dalam Pelita II*, Ditjen PMD, Jakarta 1975, hal. 8; 2) *Petunjuk Pelaksana Unit Daerah Kerja Pembangunan (UDKP)*, Ditjen Pembangunan Desa, Jakarta 1977, hal. 2; 3) *Buku Petunjuk Lokakarya Pola Tata Desa*, Puslitbang Pemerintahan Daerah, Jakarta 1979, hal. 4

UNIT DAERAH KERJA PEMBANGUNAN (UDKP)

Departemen Dalam Negeri sejak tahun 1974 melaksanakan pembangunan desa dengan sistem UDKP (Unit Daerah Kerja Pembangunan). Dalam rangka mempercepat dan memantapkan hasil pembangunan desa menjadi desa swasembada, maka wilayah kecamatan ditentukan sebagai wilayah UDKP.

Dengan sistem UDKP ini setiap kelurahan di seluruh kecamatan UDKP diorganisasikan ke dalam kesatuan wilayah pembangunan. Maksudnya ialah supaya dengan demikian seluruh pamong desa dalam satu kecamatan menjadi satu tim kerja yang terpadu. Hal ini dilakukan sebab desa-desa dalam lingkup kecamatan ini pada umumnya mempunyai kesatuan tradisi, kesatuan pasar akumulatif, dan di tingkat kecamatan dimungkinkan adanya tenaga administratif dan skill yang lebih memadai untuk pembinaan masyarakat desa.

Dengan demikian di dalam kecamatan UDKP bisa direncanakan pembangunan desa dalam susunan koordinatif dan kesatuan efisiensi. Dalam keterpaduan UDKP desa-desa dapat saling melengkapi dan memperkuat secara terarah dan terkoordinasi baik dalam lingkup kecamatan maupun dalam lingkup regional di atasnya. Secara wilayah pembangunan UDKP ini, pembangunan mudah dilaksanakan menurut sistem Bappenas dalam tingkat terbawah. Dalam hal ini kepada camat dipercayakan tanggung jawab untuk memberikan pengarahan dan pengawasan langsung terhadap pembangunan desa yang dikoordinasinya.

Sistem UDKP ini diinstruksikan oleh Menteri Dalam Negeri pada 20 Nopember 1974 dan pelaksanaannya diperbincangkan dalam lokakarya/diskusi pada tingkat kabupaten/kotamadya dan tingkat kecamatan. Lokakarya tingkat Kabupaten/Kotamadya dipimpin oleh Bupati/Walikota dan diikuti oleh DPRD, para camat serta instansi tingkat Kabupaten. Dalam lokakarya ini disoroti potensi dan tipologi wilayah kabupaten untuk ditentukan suatu kecamatan yang menonjol guna diprioritaskan menjadi wilayah UDKP. Lokakarya tingkat Kecamatan UDKP dipimpin oleh camat, diikuti oleh para lurah sekecamatan dan instansi tingkat kecamatan. Dalam lokakarya ini disoroti potensi desa-desa dan pelaksanaan pembangunan dimantapkan berdasarkan program/rencana.¹

Mengingat terbatasnya kemampuan untuk menyiapkan prasarana dan sarana yang menunjang pelaksanaannya, maka dipilih kecamatan tertentu untuk diprioritaskan menjadi Unit Daerah Kerja Pembangunan. Dalam tahun pertama Pelita II baru dibentuk 133 kecamatan UDKP dan ini berarti bahwa di setiap provinsi rata-rata diprioritaskan 5 kecamatan (lihat Tabel 3). Kemudian dalam tahun 1975/1976 bertambah lagi 196 kecamatan UDKP, dan sampai tahun 1977/1978 tercatat sudah dibentuk 769 kecamatan UDKP dari 3.323 kecamatan di seluruh Indonesia.² Targetnya ialah pada akhir tahun Pelita II bisa digiatkan 1.000 UDKP di seluruh Indonesia.³

1 Direktorat Jenderal PMD Departemen Dalam Negeri, *op. cit.*, hal. 23-24

2 Lihat Ditjen Pembangunan Desa, *Petunjuk Pelaksanaan Unit Daerah Kerja Pembangunan (UDKP)*, Jakarta 1977, hal. 81

3 *Warta Berita Antara*, 16 Mei 1978

Tabel 3

JUMLAH PELAKSANAAN KECAMATAN UDKP DI PROVINSI-PROVINSI PADA TAHUN 1976

Provinsi*	Jumlah Kecamatan	Kecamatan UDKP		
		Persiapan	Pelaksanaan	Pembinaan
D.I. Aceh	129	5	6	2
Sumatera Utara	179	6	11	1
Sumatera Barat	86	3	3	-
Riau	67	5	3	4
Jambi	37	5	3	3
Sumatera Selatan	85	5	5	3
Bengkulu	23	3	2	2
Lampung	71	5	4	3
DKI Jakarta	30	3	2	-
Jawa Barat	390	6	20	23
Jawa Tengah	492	6	29	30
D.I. Yogyakarta	73	5	4	3
Jawa Timur	546	5	32	21
Bali	50	5	6	-
Nusa Tenggara Barat	56	5	3	3
Nusa Tenggara Timur	108	5	7	4
Kalimantan Barat	106	5	6	6
Kalimantan Tengah	82	5	4	1
Kalimantan Selatan	89	5	6	5
Kalimantan Timur	70	5	3	1
Sulawesi Utara	83	5	5	6
Sulawesi Tengah	61	5	2	3
Sulawesi Selatan	169	5	18	-
Sulawesi Tenggara	43	5	2	3
Maluku	52	5	4	3
Irian Jaya	38	5	6	3
INDONESIA	3.209	126	196	133

* belum termasuk Timor Timur

Sumber: Biro Pusat Statistik, *Profil Statistik Anak dan Ibu di Indonesia 1977*, Jakarta, Oktober 1978, hal. 47

Pemerintah mengakui bahwa sistem UDKP memang dapat mempercepat dan memantapkan hasil pembangunan desa menuju tercapainya desa swasembada. Sebab ternyata selama Pelita II jumlah desa swasembada yang dicapai melalui sistem UDKP setiap tahunnya rata-rata meningkat lebih dari 9%, se-

dangkan hasil yang dicapai di luar sistem UDKP rata-rata hanya meningkat 2½ % setahun.¹

PARTISIPASI MASYARAKAT DESA/LSD

GBHN sudah menggariskan bahwa: "Perhatian sebesar-besarnya perlu diberikan kepada peningkatan pembangunan pedesaan terutama melalui peningkatan prakarsa dan swadaya masyarakat desa serta memanfaatkan secara maksimal dana-dana yang langsung maupun tidak langsung diperuntukkan bagi pembangunan pedesaan seperti Inpres bantuan desa dan lain-lain." (GBHN hal Pembangunan Daerah).

Apa yang dinyatakan GBHN perlu ditegaskan, bahwa supaya pembangunan desa dapat berhasil tidak cukup mengandalkan upaya pembangunan dari pemerintah atau pihak-pihak luar desa, tetapi warga desa ini sendiri harus giat membangun desanya. Masyarakat desa ini akan ikut serta (berpartisipasi) membangun desanya, kalau bisa terbangkit rasa kesadaran dan tanggung jawabnya. Hal ini biasanya tidak timbul dengan sendirinya, oleh sebab itu perlu didorong dan dikembangkan. Secara khusus dibutuhkan suatu lembaga yang bersifat lokal untuk mengorganisasi dan membina kegiatan pembangunan di desa, terutama partisipasi dan kerja sama yang semakin tumbuh dari warganya. Sebab pembangunan masyarakat sulit berlangsung tanpa organisasi/mekanisme pembinaan. Lembaga yang terbukti bisa berhasil melaksanakan tugas ini ialah Lembaga Sosial Desa (LSD), yang sekarang diberi nama baru Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD).

LSD untuk Pembangunan Desa

Semula LSD berkembang dari usaha sosial untuk memperbaiki kehidupan sosial dalam masyarakat pada masa sesudah revolusi kemerdekaan, misalnya mengatasi kenakalan remaja. Programnya ditangani oleh pemerintah (Departemen Sosial), sedangkan pelaksanaannya menjadi kegiatan masyarakat. Untuk menyalurkan kegiatan masyarakat agar tidak bertindak sendiri-sendiri tanpa pengarahan, maka diperlukan wadah yaitu suatu badan atau lembaga. Lembaga semacam ini pertama kalinya dibentuk di Pemalang, Jawa Tengah 5 Mei 1952 yang diberi nama Lembaga Sosial Desa (LSD). Keberhasilan LSD Pemalang ini meyakinkan pemerintah untuk mengembangkannya ke daerah-daerah lain. Dan makin lama kegiatannyapun menjadi makin berkembang, yaitu tidak lagi hanya mencakup bidang sosial tetapi juga bidang pembangunan yang lain.

1 Puslitbang Pemerintahan Daerah Departemen Dalam Negeri, *Buku Petunjuk Lokakarya Pola Tata Desa*, Jakarta 1979, hal. 6

Karena pembangunan desa mutlak membutuhkan partisipasi masyarakatnya di mana perkembangannya dimantapkan oleh adanya komunikasi timbal balik antara semua unsur di desa dan agar tidak menumbuhkan lembaga baru yang malah bisa mengacaukan, maka pemerintah membina LSD sebagai wadah partisipasi masyarakat dan penampung komunikasi. Selanjutnya LSD dikembangkan untuk pembangunan desa dan secara fungsional pembinaannya dialihkan dari Departemen Sosial ke Departemen Dalam Negeri yang pelaksanaannya ditugaskan kepada Direktorat Jenderal Pembangunan Desa (Surat Keputusan Presiden no. 81 tahun 1971).¹

LSD ini dibina sebagai lembaga lokal di desa yang ditumbuhkan dari, oleh dan untuk masyarakat desa. Keanggotaan LSD menganut sistem pasif, yang artinya semua warga yang berdomisili di desa termasuk anggota LSD. LSD ini dibentuk dari hasil permufakatan warga desa. Di dalamnya terhimpun tokoh-tokoh, pemuka-pemuka masyarakat dan pimpinan lembaga-lembaga di desa untuk bermusyawarah dan menampung aspirasi atau inisiatif masyarakat desa. Terutama LSD dapat merupakan forum diskusi untuk menambah pengetahuan dan kegairahan membangun, untuk tukar-menukar pikiran dan pengalaman, untuk mencapai kesatuan pandangan/bahasa dan tindakan serta menggalang kerja sama, sehingga meningkatkan dan memantapkan pelaksanaan pembangunan desa.

Adapun bidang tugas LSD meliputi aspek-aspek sosial, ekonomi dan budaya dengan prioritas utamanya sesuai dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat setempat. Sektor sosial meliputi usaha-usaha perikemanusiaan, pendidikan, kesehatan, keluarga berencana dan sebagainya. Sektor ekonomi meliputi prasarana, sarana produksi, konsumsi dan usaha ekonomi lainnya. Sektor budaya meliputi pembangunan mental dan tingkah laku masyarakat, adat istiadat, keagamaan dan sebagainya.² Dengan demikian, LSD dapat memegang peranan penting sebagai sarana menggalang warga desa yang berpotensi dan berorientasi pembangunan untuk berdedikasi dan berprestasi, yaitu memobilisasi potensi alam, potensi manusia, sosial budaya dan mendinamisasi mental spiritual masyarakat desa.

LSD dan Lembaga Pembangunan Lain

Selain LSD di desa masih terdapat banyak lembaga atau organisasi kemasyarakatan lain yang bergerak untuk pembangunan desa, seperti BUUD/KUD, Bimas/Inmas, KB, PKK, KNPI dan lain-lain. Berbagai organi-

1 Ditjen Pembangunan Desa, *Pokok-pokok Pengertian tentang Lembaga Sosial Desa*, Departemen Dalam Negeri, Jakarta 1977, hal. 9-10

2 *Ibid.*, hal. 13

sasi atau lembaga ini mempunyai latar belakang dan tujuan yang berlainan satu sama lain. Maka LSD diharapkan berfungsi sebagai koordinator dalam perencanaan dan kegiatan pembangunan yang berasal dari masyarakat dan menjadi media komunikasi antara keinginan masyarakat dan pemerintah (lihat Diagram).

Hubungan LSD dengan lembaga-lembaga kemasyarakatan lain ini bersifat saling melengkapi yaitu koordinatif, informatif dan konsultatif, agar dalam pembangunan desa terwujud adanya satu program bersama sehingga segala usaha bisa disinkronkan dan bekerja sama tanpa mengurangi fungsi dan tugasnya masing-masing. Hal ini dimungkinkan karena setiap pimpinan organisasi yang ada di desa menjadi anggota pengurus LSD.¹ Dengan demikian, LSD menjadi tempat pengendali bagi semua usaha dan kegiatan masyarakat desa dan sebagai wadah dinamika untuk pembangunan segala bidang di desa, searah dengan usaha-usaha pemerintah mengembangkan desa dari desa swadaya menjadi desa swakarya menuju desa swasembada.

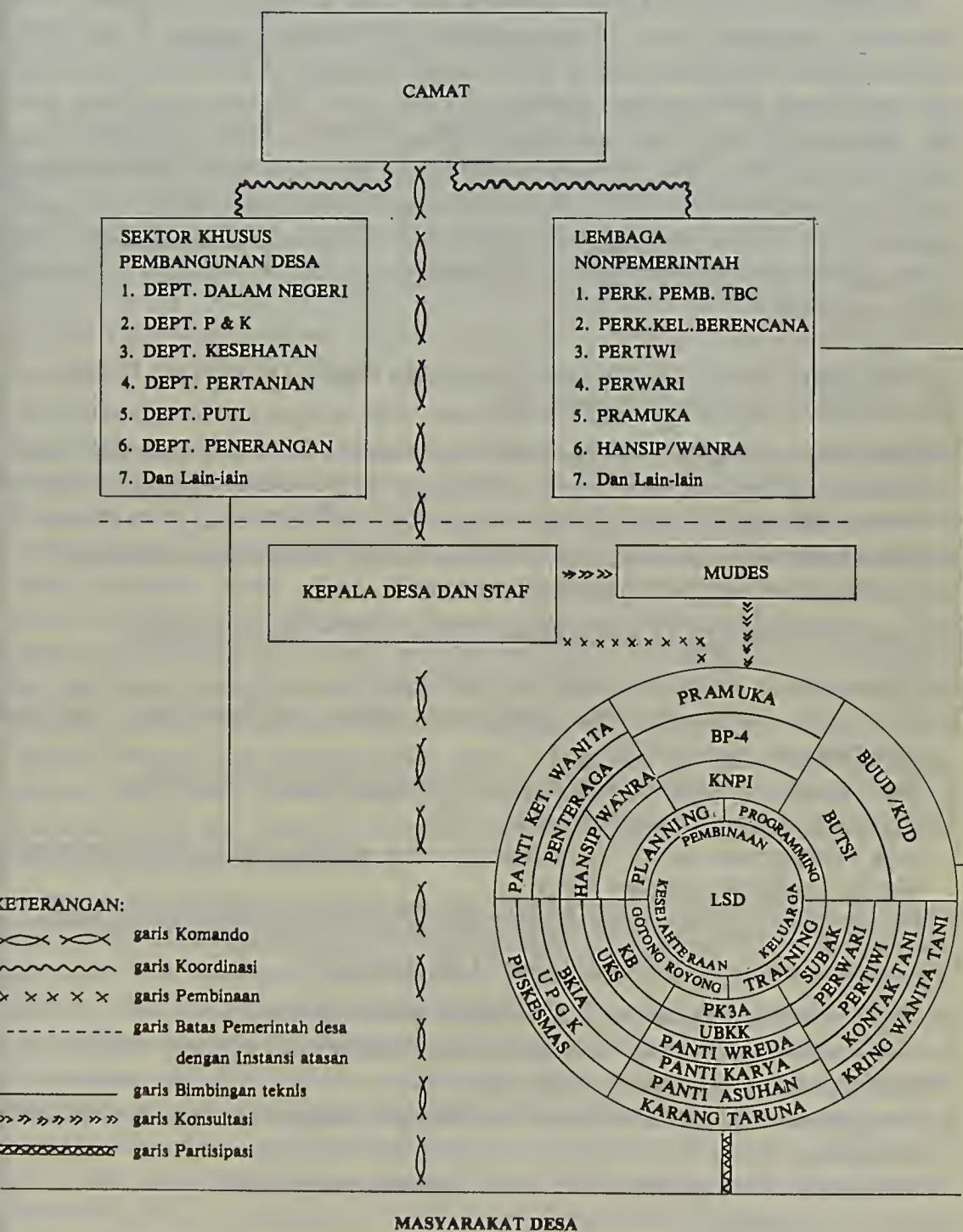
Khususnya kegiatan PKK (Pembinaan Kesejahteraan Keluarga) merupakan satu program utama LSD. Adapun pokok pemikirannya begini. Tujuan pembangunan adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Supaya masyarakat ini sejahtera, haruslah dimulai dari unit-unit masyarakat yang terkecil yaitu keluarga-keluarga. Sebab keluarga merupakan sendi dasar masyarakat dan pengaruhnya sangat besar pada perkembangan pribadi atau kehidupan orang seorang dan masyarakat keseluruhannya. Karena sangat pentingnya arti kesejahteraan keluarga ini, maka pembinaan kesejahteraan keluarga menjadi perhatian dan program utama LSD. Gerakan PKK dilaksanakan dalam 10 pokok kegiatan yang meliputi: (1) segi hubungan intra dan antar keluarga; (2) segi bimbingan anak; (3) segi makanan; (4) segi pakaian; (5) segi perumahan; (6) segi kesehatan; (7) segi keuangan; (8) segi tata laksana rumah tangga; (9) segi keamanan lahir batin; (10) segi perencanaan sehat.²

Selain itu inti kehidupan suatu organisasi, begitu juga halnya dengan desa sebagai masyarakat, terletak pada sumber daya manusia yang ada di dalamnya dan kerja sama di antara mereka. Maka tepatlah bahwa pola dan tanggung jawab kerja LSD dipusatkan pada pengembangan manusiawi masyarakat desa. Unsur pokok daripadanya ialah latihan, pendidikan baik formal maupun informal serta investasi manusia dalam pembangunan. Usaha LSD ini terutama perlu diarahkan untuk bimbingan perubahan sikap, pola berpikir dan cara kerja demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan.

1 *Ibid.*, hal. 24

2 *Buku Peranan Wanita Indonesia Dalam Pembangunan*, hal. 597

DIAGRAM LSD DAN LEMBAGA PEMBANGUNAN LAIN DI DESA



Sumber: Ditjen Pembangunan Desa, Pokok-pokok Keblaksanaan Pembinaan Lembaga Sosial Desa, Departemen Dalam Negeri 1977, Lampiran 1

Perkembangan LSD

Kalau pada tahun 1952 baru dibentuk 213 LSD di seluruh Indonesia, maka tiga tahun kemudian yaitu tepatnya tahun 1955 sudah dibentuk 6.443 LSD. Sepuluh tahun kemudian, tahun 1962, sudah terdapat 23.898 LSD dan akhirnya pada tahun 1976 tercatat dibentuk 52.988 LSD.¹ Namun yang lebih penting tentu bukan kuantitas melainkan kualitas LSD itu. Maka perlu diketahui kualifikasi LSD yang ada. Di antara LSD ini sebagian dikualifikasikan sebagai LSD aktif, sebagian sebagai LSD berkembang dan lainnya sebagai LSD pasif. Menurut data tahun 1975, dari 51.042 LSD di Indonesia yang termasuk LSD aktif ialah 9.049 (19,4%), LSD berkembang 19.272 (37,7%) dan LSD pasif 21.921 (42,9%).²

Menurut Ditjen Pembangunan Desa³ yang digunakan sebagai kriteria untuk kualifikasi tingkat LSD pasif ialah:

1. Pengurusnya lengkap, sebagai hasil musyawarah yang disetujui oleh Kepala Desa, diketahui oleh Camat, disahkan oleh Bupati/Walikota Kepala Daerah dan terdaftar di Kantor PMD kabupaten/kotamadya setempat.
2. Dana belum ada, sehingga perlu bantuan sepenuhnya dari pemerintah.
3. Pembagian tugas/pekerjaan belum tegas.

Sedangkan kriteria untuk kualifikasi tingkat LSD berkembang ialah:

1. Terpenuhinya persyaratan LSD tingkat pasif.
2. Dana telah mulai dihimpun meskipun terbatas, sehingga perlu bantuan sebagian dari pemerintah.
3. Pembagian tugas/pekerjaan dalam beberapa bidang sudah tegas.
4. Organisasi dan administrasi cukup baik.
5. Ada kemampuan untuk menyusun rencana pembangunan desa dan mempunyai kegiatan program kerja.
6. Mempunyai kegiatan rutin dalam penyuluhan dan bimbingan masyarakat.

Dan kriteria untuk kualifikasi tingkat LSD aktif ialah:

1. Terpenuhinya persyaratan LSD tingkat berkembang.
2. Ada kemampuan untuk memanfaatkan kondisi-kondisi yang ada di desa.
3. Mempunyai sumber dana yang tetap.
4. Mempunyai ide perencanaan berdasarkan penggalian dan kemampuan yang ada.
5. Mempunyai inventarisasi dan sistem laporan yang baik.

1 Ditjen Pembangunan Desa, *Pokok-pokok Kebijaksanaan Pembinaan Lembaga Sosial Desa*, Departemen Dalam Negeri 1977, Lampiran IV

2 Sekretariat Pembinaan Sumber Daya Manusiawi Pedesaan, *Katalog Bina Desa*, ed. pertama, Jakarta 1976, hal. 6

3 Ditjen Pembangunan Desa, *op. cit.*, Lampiran V

6. Sudah mampu secara aktif membantu pemerintah desa dalam usaha-usaha dan kegiatan pembangunan.

PERANAN PEMERINTAH DAN PARTISIPASI WARGA DESA

Pemerintah telah bertekad memprogramkan pembangunan desa dan menyadari bahwa keberhasilannya amat tergantung pada sambutan masyarakat desa sendiri. Bila masyarakat desa sudah dapat dibangkitkan "berjiwa pembangunan", maka mereka akan giat membangun demi terwujudnya kesejahteraan. Sebaliknya, bila belum bangkit semangat pembangunannya - seperti masih belum tahu, tak peduli, apatis atau malahan menentang - , maka mereka akan tetap menjadi obyek dan bukan subyek pembangunan nasional.

Upaya-upaya pemerintah maksudnya memang untuk menggali dan mendorong swadaya masyarakat desa, seperti dalam program Inpres bantuan desa yang dari tahun ke tahun semakin besar jumlahnya, begitu pula dalam program departemen-departemen seperti KB, Bimas, KUD dan lain-lain, khususnya pembinaan LSD. Berbagai macam upaya ini baru akan berhasil, kalau sungguh-sungguh dapat menyadarkan warga desa, paling tidak sebagian besar warganya, akan makna dan tujuan semua pelebagaan tersebut dan secara demikian menggiatkan kerja sama mereka untuk pembangunan. Sebab selama masyarakat desa masih menjadi sasaran kebijaksanaan pembangunan dari luar desa dan belum menyadari sampai merasa terlibat untuk membangun desanya sendiri, maka semua usaha dan dana yang dikerahkan dari luar tidak banyak berarti bagi pembangunan desa. Paling-paling hanya akan menampakkan hasil dalam wujud bangunan-bangunan fisik atau bentuk-bentuk administrasi yang untuk selanjutnya terbengkalai malahan rapuh dan menambah ruwetnya kehidupan orang desa.

Bisa dipertanyakan apakah masing-masing orang desa mengetahui makna dan tujuan lembaga-lembaga pembangunan yang dimasukkan ke desanya. Mungkin saja berbagai pelebagaan ini malahan diperalat oleh oknum-oknum pimpinannya untuk rebutan rejeki dan kuasa, seperti seringkali diberitakan, karena ketidaktahuan warga desa apalagi karena tiadanya kemampuan mereka untuk mengontrol. Maka terasa perlunya warga desa diberikan penyuluhan dan dihidupkan kemampuannya mengawasi, bila di desanya digiatkan lembaga-lembaga baru untuk pembangunan. Sebab lebih baik tidak usah ada lembaga entah Bimas, KUD atau Kepala Desa daripada disahkan adanya lembaga ini tetapi menyalahgunakan kekuasaan, sehingga memecah persatuan atau gotong royong di desa dan membuat warga desa menjadi apatis karena tertipu dan hidupnya lebih ruwet.

Setiap lembaga yang didirikan di desa baik yang dari pemerintah ataupun swasta tentunya mempunyai mission (amanat) khusus untuk membangun

desa. Terutama menjadi tugas pimpinan-pimpinan lembaga itulah untuk menjelaskan dan membangkitkan semangat pembangunan yang diamanatkan lembaganya kepada masyarakat desa. Bila semangat pembangunan ini tak sampai berhasil tertanam dan berkembang pada masyarakat desa, maka lembaga pembangunan tersebut telah gagal kehadirannya di desa bahkan mungkin lebih membebani kehidupan desa. Bisa dikatakan lembaga semacam ini lebih baik tak usah diadakan di desa. Maka dirasakan pentingnya pemilihan yang tepat untuk pimpinan lembaga-lembaga pembangunan di desa, pembinaan dan pengawasannya, agar tercapai apa yang dimaksudkan adanya pelem-bagaan untuk menggali dan mengembangkan swadaya pembangunan di desa.

Dalam hal ini LSD merupakan sarana utama untuk partisipasi masyarakat desa dalam pembangunan desanya. Di dalamnya berhimpun pemimpin-pemimpin formal maupun informal dari masyarakat desa. Seperti ditetapkan pemerintah, Kepala Desa sekaligus menjadi Ketua Umum LSD. Jabatan ketua umum LSD dirangkap dengan jabatan kepala desa maksudnya agar terjamin adanya keserasian kebijaksanaan pembangunan dan tercipta stabilitas politik, ekonomi, sosial dan budaya di desa.¹ Memang hal demikian ini akan terlaksana, bila kepala desa bisa diterima dan bisa bekerja sama secara demokratis dengan warga desanya. Sebaliknya, dapat terjadi pula penumpukan kekuasaan dalam kepala desa, sehingga terbuka kemungkinan untuk sistem pemerintahan desa yang totaliter dan hanya menguntungkan pimpinan desa. Mudah saja kepala desa mengangkat orang-orangnya atau familinya (yang bisa dikuasainya) untuk duduk dalam pimpinan LSD atau lembaga yang lain dan menyingkirkan pimpinan yang tidak sejalan dengan kebijaksanaan atau kepentingannya serta menteror warga desa yang menentang kehendak pimpinan desa.²

Penyalahgunaan kekuasaan oleh pimpinan lembaga-lembaga desa biasanya mematikan partisipasi rakyat desa. LSD yang seharusnya berfungsi menjadi partner pemerintah dalam pembangunan desa, berubah fungsinya menjadi sekedar pembantu pemerintah desa, bahkan menjadi alat untuk melindungi penyelewengan penguasa desa. Karena kontrol dari bawah (rakyat desa) terhadap pimpinan desa seringkali tidak memadai, maka diharapkan agar kontrol dari atas yaitu dari camat, bupati, bahkan dari gubernur bisa kontinyu demi kelancaran dan kemantapan pembangunan desa. Untuk mengetahui perkembangan pembangunan desa di daerahnya sebagaimana adanya dan bukan hanya sekedar mengetahui dari laporan belaka, camat, bupati atau

1 Ditjen Pembangunan Desa, *Pokok-pokok Pengertian tentang Lembaga Sosial Desa*, Departemen Dalam Negeri, Jakarta 1977, hal. 17

2 Lihat Rukmadi Warsito, "Lurah dan LSD dengan Kasus Tiga Desa di Jawa Tengah" dalam *Majalah Cakrawala*, Triwulan II 1979, hal. 31-42

gubernur seringkali perlu meninjau langsung ke lapangan secara incognito. Sehingga bila perlu pejabat-pejabat ini bisa melakukan intervensi untuk membongkar penyelewengan atau hambatan pembangunan desa, yang sudah tidak bisa diatasi lagi oleh warga desa sendiri.

Sebenarnya di lembaga-lembaga pembangunan desa itulah tergambar dan terbentuk citra pemerintahan nasional dan pembangunannya, sebab di pedesaanlah hidup sebagian terbesar bangsa Indonesia. Oleh karena itu, pembinaan dedikasi dan prestasi orang-orang yang duduk dalam lembaga-lembaga ini seharusnya menjadi sasaran pembangunan desa yang utama. Sebab bagaimanapun bagusya ide-ide pembangunan dan betapapun besarnya upaya yang dikerahkan untuk pembangunan pedesaan, akhirnya keberhasilannya bergantung pada kemampuan pimpinan lembaga pembangunan di desa untuk menggerakkan swadaya warga desa sendiri membangun desanya.

PENGEMBANGAN KESEMPATAN KERJA NONPERTANIAN DI PEDESAAN INDONESIA

Rin Purwani BUDI*

PENDAHULUAN

Masalah kesempatan kerja sebenarnya merupakan salah satu segi masalah angkatan kerja dan berhubungan erat dengan masalah kependudukan. Seperti beberapa negara berkembang lainnya, Indonesia memiliki jumlah penduduk yang besar. Tingkat pertumbuhan penduduk yang relatif tinggi menyebabkan jumlah angkatan kerja bertambah dengan cepat pula, yaitu sekitar 2,5% per tahun. Keseimbangan antara penawaran dan permintaan tenaga kerja tercermin pada tingkat kesempatan kerja. Keadaan di Indonesia menunjukkan jumlah penawaran tenaga kerja yang terus bertambah, namun tidak diimbangi dengan meluasnya permintaan tenaga kerja. Dengan demikian timbullah masalah penyerapan tenaga kerja.

Angka-angka menunjukkan keadaan yang memprihatinkan. Setiap tahun Indonesia membutuhkan sekitar satu juta tambahan kesempatan kerja. Akan tetapi kesempatan kerja yang tercipta tidak dapat mencapai jumlah tersebut. Akibatnya kesempatan kerja yang ada lalu dibagi-bagi agar lebih banyak orang memperoleh upah. Dengan demikian terjadi pemanfaatan tenaga kerja secara tidak penuh dan upah yang rendah. Penggunaan tenaga kerja secara tidak penuh di Indonesia mencapai belasan juta.¹

Sebagian besar penduduk Indonesia yaitu sekitar 80% tinggal di pedesaan dan pada umumnya mempunyai mata pencaharian sebagai petani. Oleh sebab itu pembicaraan-pembicaraan mengenai kebijaksanaan pembangunan pedesaan lebih dititik beratkan pada usaha-usaha perbaikan dan pengembangan sektor pertanian. Meskipun demikian ada juga penduduk pedesaan yang mempunyai mata pencaharian di luar sektor pertanian, atau mengkombinasi-

* Staf CSIS

1 *Kompas*, tajuk 28 Oktober 1980

kan dua macam pekerjaan, yaitu sebagai petani dan pekerja di sektor nonpertanian. Pengembangan pedesaan yang dikaitkan hanya dengan pengembangan sektor pertanian yang meliputi segi-segi kelembagaan infrastruktur, teknik dan ekonominya, mengakibatkan kegiatan-kegiatan di luar pertanian kurang mendapat perhatian. Sesungguhnya, perluasan sektor nonpertanian di pedesaan dapat mencegah arus urbanisasi. Sebab biasanya sektor nonpertanian hanya berkembang di kota, sehingga penduduk desa berduyun-duyun ke kota. Di samping itu, sektor nonpertanian dapat dikembangkan sedemikian rupa, sehingga saling menunjang dengan sektor pertanian. Dengan demikian akan tercipta kesempatan kerja yang lebih luas dan terdapat kemungkinan peningkatan pendapatan penduduk pedesaan. Tulisan ini bermaksud memberikan gambaran mengenai pentingnya perluasan kegiatan nonpertanian ditinjau dari sudut sumbangannya dalam menambah kesempatan kerja dan pendapatan angkatan kerja pedesaan. Bagian pertama tulisan ini menunjukkan alasan-alasan perlunya diciptakan kesempatan kerja baru di luar sektor pertanian. Kesempatan kerja di pedesaan tersebut harus dapat tumbuh dan berkembang bersama saling menunjang dengan sektor pertanian. Bagian keduanya, meninjau keadaan angkatan kerja pedesaan dan kemungkinannya untuk diserap dalam kesempatan kerja nonpertanian di pedesaan yang dimaksud di atas.

PENTINGNYA PENGEMBANGAN SEKTOR NONPERTANIAN DI PEDESAAN

Di kebanyakan negara berkembang, sering dijumpai keadaan yang memberikan gambaran dominannya sektor pertanian dalam perekonomiannya secara keseluruhan.

Ditinjau dari sumbangan sektor pertanian terhadap Produk Domestik Bruto, ataupun dalam hubungannya dengan penyediaan kesempatan kerja, dia memang patut mendapatkan perhatian utama demi perkembangan ekonomi secara keseluruhan. Akan tetapi setelah melalui suatu proses dalam jangka waktu yang cukup panjang, segera tampak gejala-gejala semakin menurunnya peranan sektor pertanian. Pengalaman negara-negara berkembang menunjukkan peranan perekonomian yang didominasi oleh sektor pertanian berangsur-angsur digantikan oleh sektor-sektor lain di luar pertanian. Lama kelamaan peranan sektor pertanian semakin kecil dan digantikan oleh sektor-sektor lain, di antaranya sektor jasa dan industri.

Dari tahun 1961 sampai tahun 1971, ekonomi Indonesia telah berkembang dengan tingkat pertumbuhan rata-rata sebesar 4,01% per tahun. Dalam periode ini, sektor pertanian berkembang dengan tingkat pertumbuhan sebesar 2,9% per tahun, sedangkan perkembangan sektor industri 5,2%

setahun dan sektor jasa sebesar 4,8% per tahun (lihat Tabel 1 dan 2). Pada periode 1971-1976, sektor pertanian berkembang sebesar hanya 20,9% (dengan rata-rata 3,9% per tahun), sedangkan sektor industri berkembang sebesar 82% (rata-rata tingkat perkembangan 12,7% per tahun) dan sektor jasa berkembang sebesar 51,3% (dengan tingkat perkembangan rata-rata sebesar 8,6% per tahun). Di tahun 1961, bagian (share) sektor pertanian dalam Produk Domestik Bruto adalah 49% dan turun menjadi 44% di tahun 1971 dan turun lagi menjadi 36% di tahun 1976. Sebaliknya bagian sektor nonpertanian bertambah. Bagian sektor industri yang hanya 23% di tahun 1961 menjadi 32% di tahun 1976 sedangkan bagian sektor jasa bertambah dari 28% di tahun 1961 menjadi 32% di tahun 1976.¹

Tabel 1

PERUBAHAN STRUKTUR DAN TINGKAT PERKEMBANGAN EKONOMI INDONESIA TAHUN 1961-1976*

Tahun	Pertanian		Industri		Jasa		Total	
	PDB (Rp) milyar	Share (%)	PDB (Rp) milyar	Share (%)	PDB (Rp) milyar	Share (%)	PDB (Rp) milyar	Share (%)
1961	1.840	48,7	871	23,0	1.070	28,3	3.781	100,00
1971	2.441	43,6	1.447	25,8	1.712	30,6	5.600	100,00
1976	2.952	36,1	2.633	32,2	2.591	31,7	8.176	100,00

* Produk Domestik Bruto (PDB) tahun 1971-1976 dalam harga nyata 1973. PDB 1961 berasal dari harga nyata 1960 dan dikonversikan ke dalam harga nyata 1973 dengan menggunakan rasio harga nyata 1973 dan 1960 yang dihitung berdasarkan tahun 1969, 1970 dan 1971.²

Sumber: Biro Pusat Statistik

Tabel 2

TINGKAT PERKEMBANGAN EKONOMI INDONESIA TAHUN 1961-1976 (% per tahun)

Tahun	Pertanian	Industri	Jasa	Total
1961 - 1971	2,9	5,2	4,8	4,0
1971 - 1976	3,9	12,7	8,6	7,9

Sumber: Biro Pusat Statistik

1 M. Nazir, "Kaitan Antara Sektor Pertanian dan Nonpertanian di Indonesia", *Agro Ekonomika* No. 11 tahun X, Oktober 1979, p. 55

2 *Ibid.*, p. 57

Struktur ekonomi Indonesia yang agraris seharusnya mampu menyediakan lapangan kerja yang cukup bagi sebagian besar penduduknya di sektor pertanian. Namun kenyataannya tidaklah menunjukkan keadaan seperti yang diharapkan. Banyak pengangguran baik penuh maupun setengah pengangguran di pedesaan Indonesia.

Salah satu sebab bertambahnya pengangguran di pedesaan adalah tanah pertanian sudah tidak mampu menyerap tenaga kerja lebih banyak lagi.¹ Penyebaran penduduk yang tidak merata, yaitu lebih dari setengah jumlah penduduk tinggal di Pulau Jawa menyebabkan sektor pertanian di pulau tersebut menanggung beban terlalu berat.

Jumlah tanah pertanian di Indonesia adalah 16,4 juta hektar atau hanya 8,6% dari luas tanah yang ada. Sedangkan luas areal sawahnya hanya 6,5 juta hektar. Tanah pertanian yang dimiliki petani yang sudah dirasakan sempit ini akan semakin menyempit dan berkeping-keping lagi mengingat sistem warisan masih kuat. Nyatanya jumlah anak yang dimiliki oleh suatu keluarga relatif masih besar. Beban tanah pertanian di Indonesia diperkirakan sebagai terlihat dalam Tabel 3.²

Tabel 3

JUMLAH PENDUDUK DAN BEBAN TANAH PERTANIAN TAHUN 1975-1999

Tahun	Penduduk (juta)	Beban Tanah Pertanian (orang per km ²)
1975	132	810
1978	142	870
1980	150	920
1999	192	1.170

Sumber: Pidato Moh. Suryani dalam Upacara Dies Natalis Universitas Indonesia ke-24, Pebruari 1979, p. 8

Dari Tabel 3 dapat diketahui bahwa pada tahun 1980-an setiap km² tanah pertanian di Indonesia menanggung beban 920 orang penduduk. Dari segi tanah pertanian saja dapat dilihat suatu permasalahan bagi para petani, yaitu kurangnya tanah garapan.

1 Rozy Munir, "Pertumbuhan Penduduk dan Masalah Tenaga Kerja di Pertanian", *Wawasan* No. 1 tahun I/1979, p. 66

2 *Ibid.*, p. 66

Dengan areal tanah yang sempit (kurang dari 0,5 hektar untuk setiap usaha tani) akan sulit bagi para petani baik secara teknis maupun ekonomis untuk dapat mengembangkan kegiatan produksi sampai tingkat dapat memberikan kecukupan hidup. Dengan tanah yang sempit itu, para petani kurang tanggap terhadap inovasi baru (pestisida, bibit unggul dan lain-lain). Demikian pula terhadap permintaan pasar. Maka apapun kebijaksanaan yang dilakukan pemerintah dalam bidang pertanian apabila belum menyangkut kebijaksanaan pemilikan tanah, kiranya hal itu hanya akan semakin memperkuat golongan petani kaya saja.¹ Untuk melihat banyaknya usaha tani dan luas tanah garapan yang dimiliki di Pulau Jawa disajikan Tabel 4. Dari angka-angka yang terdapat dalam tabel tersebut dapat disimpulkan bahwa sebagian besar para petani memiliki tanah kurang dari 0,50 hektar atau bahkan tidak memiliki tanah sama sekali. Mereka bekerja sebagai buruh tani yaitu mengerjakan sawah orang lain dengan mendapatkan upah. Jumlah para petani yang termasuk dalam golongan ini sekitar 57%, dan menguasai tanah hanya seluas kira-kira 22% dari seluruh luas tanah garapan di Pulau Jawa.

Tabel 4

PROSENTASE DISTRIBUSI USAHA TANI DAN LUAS TANAH YANG DIMILIKI DI PULAU JAWA

Golongan luas tanah garapan (hektar)	jumlah usaha tani (%)	jumlah luas tanah garapan (%)
0 - 0,50	57,4	22,7
0,50 - 1,00	24,8	26,6
1,00 - 5,00	17,3	45,1
5,00 - <5,00	0,5	5,6
Jumlah	100,0	100,0

Sumber: Diolah dari *Sensus Pertanian 1973*, Biro Pusat Statistik

Di satu pihak petani dihadapkan pada masalah tanah garapan yang sempit, di pihak lain masih banyak tanah khususnya di luar Pulau Jawa yang belum memungkinkan untuk digarap. Di samping itu masih banyak hambatan-hambatan lain dari segi kelembagaan, teknik, ekonomi dan infra-

1 Hasil Kongres Nasional I FBSI, 1980, "Buruh Pekerja Pedesaan", p. 8

struktur sektor pertanian yang membutuhkan penanganan lebih lanjut. Selama lima tahun terakhir ini jumlah petani di Indonesia ternyata telah bertambah banyak. Juga terdapat distribusi yang tidak merata antara propinsi-propinsi seluruh Indonesia. Meskipun demikian pada saat yang bersamaan terjadi mobilitas atau perpindahan dari lapangan pertanian ke jenis-jenis pekerjaan lain.

Menurut analisa Prof. Soedjito Sosrodihardjo SH, MA dari Universitas Gajah Mada,¹ catatan angka-angka penduduk yang bekerja menurut propinsi dan lapangan kerja utama yang tercantum dalam buku Indikator Sosial (Biro Pusat Statistik 1978), menunjukkan peningkatan jumlah petani akan tetapi penurunan bagian pertanian dalam penyerapan tenaga kerja.

Untuk sektor pertanian, penambahan kesempatan kerja yang akan terjadi tahun 1980-1985 mendatang diperkirakan semakin mengecil, yaitu sekitar 0,01% dibanding dengan penambahan kesempatan kerja 1975-1980 yaitu sebesar 0,04%. Ini merupakan gambaran yang mencemaskan mengingat bahwa sekitar 80% jumlah angkatan kerja di Indonesia berada atau berasal di pedesaan.²

Sehubungan dengan itu timbul suatu kebutuhan untuk menyalurkan tenaga kerja-tenaga kerja tersebut agar mereka tetap dapat bekerja guna menghidupi diri dan keluarganya. Sektor nonpertanian diharapkan dapat menyumbang pertumbuhan sektor pertanian sekaligus menyerap tenaga kerja pedesaan, dan secara demikian meningkatkan kehidupan para penduduk pedesaan.

Dalam proses perkembangan ekonomi memang akan semakin dirasakan keperluan menunjang kegiatan sektor pertanian oleh sektor di luar pertanian. Di satu pihak, jumlah penduduk yang semakin bertambah akan menyebabkan meningkatnya permintaan bahan makanan pada sektor pertanian. Di lain pihak, penduduk pedesaan yang meninggalkan sektor pertanian dapat tertampung di sektor nonpertanian; sektor nonpertanian ini menyediakan sejumlah barang dan jasa yang dibutuhkan oleh sektor pertanian pada khususnya dan penduduk pedesaan pada umumnya. Dengan demikian peningkatan permintaan oleh satu pihak akan disusul oleh permintaan yang semakin bertambah oleh pihak lain. Kedua kegiatan ini diharapkan dapat berkembang bersama dan saling menunjang.

1 *Kompas*, 31 Januari 1981

2 *Kompas*, 29 Oktober 1980

HUBUNGAN SEKTOR NONPERTANIAN DAN SEKTOR PERTANIAN

Kegiatan nonpertanian sebagai kesempatan kerja utama atau sebagai pekerjaan kedua amat penting untuk petani-petani miskin yang tidak memiliki tanah. Di beberapa daerah di Indonesia telah sejak lama dilakukan pekerjaan semacam ini secara tradisional oleh penduduk pedesaan setempat, misalnya, industri rumah tangga (kerajinan tangan, pengolahan makanan) dan industri kecil pedesaan lainnya.

Bidang nonpertanian dapat tumbuh subur dan berkembang di pedesaan. Kegiatan nonpertanian ini tidak perlu dikuatirkan akan menghambat perkembangan sektor pertanian di pedesaan, malahan akan menunjang pertumbuhan sektor pertanian. Sebagian penduduk pedesaan yang mempunyai mata pencaharian sebagai petani tidak perlu meninggalkan pekerjaannya untuk mendapatkan tambahan penghasilan. Di samping bertani, mereka dapat bekerja di luar sektor pertanian sebagai sumber penghasilan kedua. Dengan cara tersebut berarti mereka menambah produktivitasnya dan secara demikian meningkatkan penghasilannya. Waktu luang pada saat menunggu masa panen atau pada musim-musim tertentu dapat diisi dengan pekerjaan-pekerjaan lain di luar sektor pertanian.

Menurut studi yang dilakukan oleh Dennis Anderson dan Mark W. Leiser-son di negara-negara Afrika, Asia dan Amerika Latin diperoleh komposisi umum kesempatan kerja nonpertanian di pedesaan sebagai berikut: sekitar 20-30% pekerja nonpertanian di pedesaan berada dalam bidang manufacturing; 20-35% pada bidang jasa, termasuk jasa-jasa pemerintah; 15-30% pada kegiatan perdagangan; 5-15% pada kegiatan bangunan; 5% pada bidang transportasi; dan sisanya pada kegiatan-kegiatan lain. Kesempatan kerja dalam bidang manufacturing kebanyakan dikelompokkan menjadi 4 macam kegiatan: 1) pengolahan makanan, 2) tekstil dan pakaian; 3) perkayuan termasuk penggergajian, pembuatan perabot dan pertukang-kayuan biasa; 4) pembuatan benda-benda logam termasuk pandai besi, las, pembuatan dan pemasangan peralatan untuk bangunan, mesin-mesin dan peralatan lainnya. Keempat kategori manufacturing ini terutama penting artinya untuk negara-negara yang telah mencapai tingkat perkembangan tertentu.¹ Kenyataannya setiap negara memiliki tingkat pembangunannya masing-masing sehingga perkembangan masing-masing kelompok manufacturing itupun berbeda-beda, tergantung pada teknologi yang dimiliki serta jenis dan kualitas produk akhir yang diminta oleh sebagian besar konsumennya.

1 Dennis Anderson & Mark W. Leiser-son, "Rural Nonfarm Employment in Developing Countries", *Alert* 43 No. 13

Tingkat kesempatan kerja nonpertanian di pedesaan Indonesia saat ini belum dapat diperkirakan dengan pasti. Kegiatan-kegiatan nonpertanian telah dilakukan oleh penduduk pedesaan secara tradisional. Akan tetapi karena usaha semacam itu dilakukan dalam skala kecil dan di samping itu tersebar pada berbagai kegiatan, maka seringkali lolos dari perhatian petugas sensus. Wanita-wanita pedesaan yang sering mengisi waktu luang dengan melakukan kegiatan kerajinan tangan atau menenun atau membuat sejenis makanan tertentu untuk dijual kepada penduduk sekitar tempat tinggalnya, mungkin tidak tercatat dalam kegiatan nonpertanian menurut klasifikasi yang telah ditentukan dalam statistik.

Karena menurut konsep perhitungan GNP, yang diartikan dengan aktivitas ekonomi adalah¹ aktivitas yang tercatat dalam pasar, maka akibatnya aktivitas di luar pasar tidak tercatat oleh Biro Pusat Statistik. Bagi negara di mana banyak kegiatan ekonomi dilakukan oleh anggota rumah tangga tanpa memperoleh upah (tanpa melalui pasar) seperti menjahit pakaian, reparasi alat-alat pertanian dan pertukangan, memperbaiki rumah dan lain-lain, maka kegiatan itu tidak tercatat oleh Biro Pusat Statistik. Implikasi lain penyediaan data statistik seperti ini ialah bahwa kegiatan yang dilakukan oleh unit usaha yang tergolong "one man enterprise" tidak tercatat oleh Biro Pusat Statistik. Hal inilah yang menyebabkan kegiatan nonpertanian di pedesaan saat ini tidak diketahui jumlahnya dengan pasti.

Penyebaran yang luas sektor nonpertanian sebenarnya merupakan akibat banyaknya penduduk Indonesia yang terikat pada sektor pertanian. Dalam keadaan ini, penyebaran penduduk pedesaan akan menyebabkan tersebarny konsumen barang-barang dan jasa yang dihasilkan oleh sektor nonpertanian tersebut. Penduduk pedesaan yang sebagian besar adalah petani akan berusaha ikut memenuhi permintaan barang dan jasa dari sektor pertanian dengan cara melakukan kegiatan-kegiatan nonpertanian, sebagai pekerjaan sampingan. Tidak jarang di antara mereka berpindah pekerjaan dari sektor pertanian ke sektor nonpertanian karena sektor nonpertanian memberikan kemungkinan yang lebih besar untuk peningkatan penghasilannya.

Transfer sumber-sumber alam baik dalam bentuk barang ataupun tenaga kerja akan selalu terjadi dalam suatu pembangunan ekonomi. Proses perkembangan ekonomi akan menuju pada bertambahnya pertukaran barang antara sektor pertanian dan sektor nonpertanian. Sektor pertanian akan menawarkan bahan makanan dan bahan baku yang dibutuhkan untuk memenuhi permintaan yang meningkat di sektor nonpertanian sesuai dengan perkembangan penduduk dan pendapatan. Sebaliknya dengan bertambahnya pendapatan

¹ Hidayat P., "Peranan Sektor Informal dalam Perekonomian Indonesia", *Ekonomi dan Keuangan Indonesia*, vol. XXVI No. 4 Desember 1978

dan daya beli di sektor pertanian, akan meningkatkan permintaan terhadap barang dan jasa dari sektor nonpertanian.¹ (Lihat Diagram Hubungan Sektor Pertanian dan Nonpertanian).

Kesempatan kerja nonpertanian di pedesaan akan bertambah karena beberapa alasan, yaitu: 1) bertambahnya permintaan barang-barang nonpangan untuk memenuhi kebutuhan penduduk pedesaan yang akan semakin meningkat dengan bertambahnya pendapatan petani; 2) kebutuhan alat-alat/barang-barang dan jasa bagi sektor pertanian yang semakin meningkat dengan pengembangan sektor pertanian di pedesaan; 3) bertambahnya banyaknya permintaan barang-barang hasil kerajinan tangan baik permintaan yang berasal dari kota maupun dari luar negeri.

Seperti diketahui bahwa pengeluaran untuk barang-barang nonpangan akan cenderung meningkat apabila jumlah pendapatan bertambah (hukum "Engel"). Elastisitas pendapatan untuk permintaan barang-barang dan jasa nonpangan di daerah pedesaan setelah dipelajari ternyata menunjukkan angka yang relatif tinggi. Artinya permintaan barang dan jasa yang berhubungan dengan hasil-hasil pertanian misalnya, peralatan pertanian, perbankan, bangunan, jasa pengolahan, transpor, pemasaran hasil-hasil pertanian cenderung meningkat bila pendapatan bertambah. Pengetahuan penduduk pedesaan tentang barang dan jasa yang paling dibutuhkan oleh penduduk setempat merupakan keuntungan bagi usaha yang bergerak di bidang nonpertanian tersebut. Mereka dapat menyediakan barang-barang dan jasa yang paling banyak permintaannya, yaitu yang memiliki hubungan erat dengan hasil pertanian setempat, sehingga mereka tidak terlalu menghadapi kesulitan memasarkan barang-barang dan jasa yang dihasilkannya. Macam dan kualitas barang-barang yang dihasilkan biasanya disesuaikan dengan keadaan penduduk pedesaan yang bersangkutan.

Saat ini, penghasilan para petani miskin (tidak memiliki tanah) di pedesaan, sebagian besar digunakan untuk membeli makanan. Dengan pertambahan pendapatan petani dari sumber penghasilan kedua di luar pertanian akan merupakan peningkatan daya beli penduduk pedesaan. Dengan demikian penduduk daerah setempat menjadi pasar yang luas bagi hasil-hasil kegiatan nonpertanian di pedesaan. Sehubungan dengan itu dapat dikemukakan bahwa peningkatan pendapatan petani-petani miskin di pedesaan akan amat bergantung pada kesempatan kerja yang tersedia di luar sektor pertanian di pedesaan. Seberapa jauh para petani ini dapat memenuhi permintaan tenaga kerja di sektor nonpertanian dipengaruhi oleh ketrampilan dan pengalamannya di bidang yang bersangkutan.

1 M. Nazir, *op. cit.*, p. 57

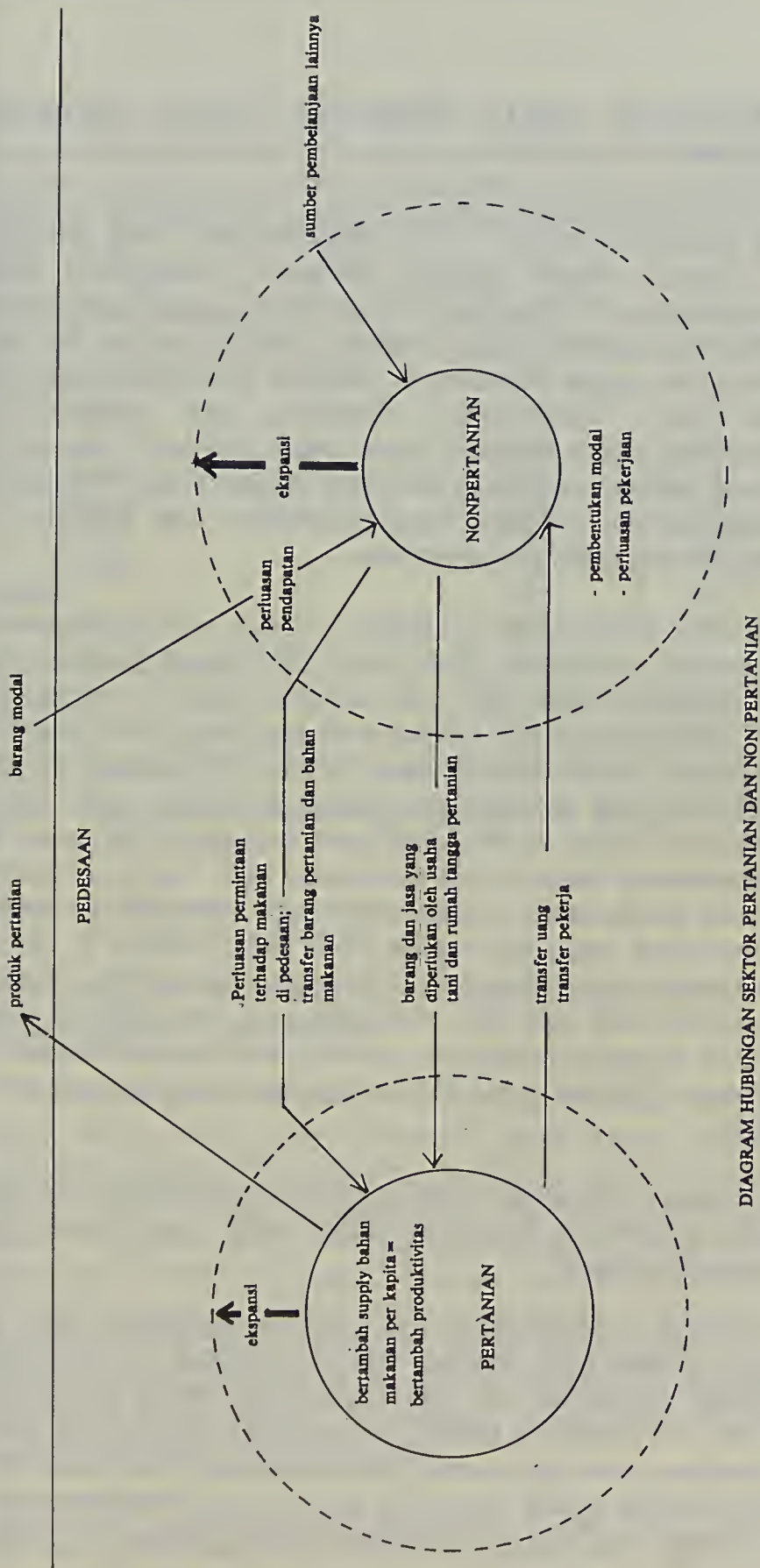


DIAGRAM HUBUNGAN SEKTOR PERTANIAN DAN NON PERTANIAN

Sumber: L. Malassis, *Agriculture and the Development Process*, The Unesco Press, Paris, 1975, p. 165. Lihat juga, "Kaitan antara Sektor Pertanian dan Nonpertanian di Indonesia", *Agro Ekonomika*, No. 11 Tahun X, Oktober 1979, p. 56

POTENSI ANGKATAN KERJA PEDESAAN UNTUK PEKERJAAN NONPERTANIAN

Dewasa ini terdapat kira-kira 41 juta angkatan kerja yang tersebar di 61.465 buah desa di seluruh propinsi Indonesia. Sehubungan dengan perluasan kesempatan kerja dengan cara pengembangan sektor nonpertanian, perlu dikaji keadaan angkatan kerja di pedesaan. Kemampuan dan ketrampilan tenaga kerja akan sangat menentukan besarnya pendapatan yang dapat diperoleh dari sektor nonpertanian. Demikian pula, beberapa hasil penyelidikan terhadap negara-negara di dunia memperlihatkan¹ adanya korelasi positif antara tingkat pendidikan seseorang dengan tingkat pendapatannya. Ini menggambarkan, semakin tinggi pendidikan yang diperoleh oleh seseorang akan semakin besar pendapatannya.

Pendidikan yang diterima oleh penduduk pedesaan dari tahun ke tahun menunjukkan adanya peningkatan. Pada tahun 1961 jumlah penduduk yang tidak pernah bersekolah sekitar 69% dan kemudian menurun menjadi 45% pada tahun 1971 dan menurun lagi menjadi 34% pada tahun 1976 (lihat Tabel 5). Dengan adanya banyak sekolah dasar Inpres di pedesaan berakibat semakin banyak penduduk pedesaan yang memasuki sekolah dasar. Prosentase pada tahun 1961 sekitar 29,5%, meningkat menjadi 41,3% tahun 1971 kemudian meningkat lagi menjadi 61% pada tahun 1976. Meskipun demikian jumlah yang tidak menamatkan sekolah dasar juga menunjukkan kecenderungan yang meningkat, yaitu 19,5% pada tahun 1961, menjadi 33,7% pada tahun 1971, meningkat terus pada tahun 1976 menjadi sekitar 37%. Demikian pula untuk tingkatan SLP dan SMA masing-masing menunjukkan peningkatan. Untuk SLP kejuruan tampaknya semakin lama kurang diminati oleh penduduk pedesaan. Sedangkan untuk SLA kejuruan prosentasenya menunjukkan kenaikan.

Meskipun secara umum telah terjadi peningkatan pendidikan penduduk pedesaan namun sampai saat ini hasil-hasilnya belum benar-benar tampak menunjang keadaan pedesaan.

Sangatlah relevan, apabila orang terus mempermasalahkan kota yang menyerap segala potensi desa. Sampai sekarang masalah ini belum dapat diatasi. Kemajuan pendidikan di daerah pedesaan belum menghasilkan sesuatu bagi desa. Persoalannya kembali kepada daya dukung desa. Selama sebuah desa bertahan pada sifat agraris, daya dukungnya tidak mungkin bertambah, sebab ekonomi agraris tergantung pada tanah, sedangkan tanah di desa tidak bertambah lagi. Untuk meningkatkan daya dukungnya, pedesaan

1 Pande Radja Silalahi, "Peningkatan Pendidikan, Pemerataan Pendapatan dan Perluasan Kesempatan Kerja", *Analisa* Juni 1980, p. 512 (lihat juga catatan kaki no. 1)

Tabel 5

PENDUDUK BERUMUR 10 TAHUN DAN LEBIH YANG TERMASUK ANGKATAN KERJA MENURUT PENDIDIKAN YANG DITAMATKAN DI PEDESAAN INDONESIA (PROSEN-TASE)

Pendidikan yang ditamatkan	tahun 1961	tahun 1971	tahun 1976
Tidak sekolah	69,1	45,2	34,0
Belum tamat SD	19,5	33,7	37,0
SD	10,0	17,6	24,0
SLP: - umum	0,7	1,8	2,5
- kejuruan	0,5	0,4	0,1
SLA: - umum	0,1	0,8	0,5
- kejuruan	0,1	0,5	1,5
Akademi	0,0*	0,0*	0,0*
Universitas	0,0*	0,0*	0,0*
Jumlah	100,0**	100,0**	100,0**

Sumber: Diolah dari hasil Sensus Penduduk tahun 1961, tahun 1971¹, serta Sakernas 1976, Biro Pusat Statistik

Catatan: * kurang dari satu per seribu
 ** angka-angka dibulatkan

harus mengubah diri.² Desa harus memiliki kegiatan selain pertanian juga kegiatan-kegiatan nonpertanian.

Selama ini para pemuda pedesaan yang berbakat belum melihat desa sebagai tempat untuk menyumbangkan tenaga dengan imbalan yang layak. Apabila ada pemuda yang berbakat masih mau tinggal di pedesaan, dia harus bersedia untuk berbagi pendapatan dengan para petani yang kebanyakan miskin. Di pedesaan yang tidak semata-mata agraris tetapi telah ada kegiatan nonpertanian yang berkembang, pemuda berbakat dapat menyumbangkan tenaga sesuai dengan ketrampilan dan kemampuan yang dimilikinya. Keadaan semacam ini akan banyak menolong memberikan kesempatan kerja kepada para penduduk pedesaan yang memiliki pendidikan atau ketrampilan khusus. Maka tenaga cakup' berasal dari pedesaan dapat berkembang di tempat asalnya dan tidak selalu terserap ke kota.

1 N. Iskandar, "Keadaan dan Arah Perkembangan Angkatan Kerja di Indonesia", *Ekonomi dan Keuangan Indonesia*, vol. XXIII, No. 3 September 1975, p. 280

2 *Kompas*, 21 Januari 1981. Apakah kenyataan ini merupakan akibat dari adanya "time lag" masih harus diselidiki lebih lanjut.

Di samping pendidikan formal, penduduk pedesaan dapat memperoleh ketrampilan dalam bidang-bidang nonpertanian melalui proses magang ataupun kursus-kursus. Bekerja dengan sistem magang ini memberikan kemungkinan lebih besar bagi penduduk pedesaan untuk memperoleh pengalaman dan ketrampilan tertentu. Biasanya setelah tenaga kerja tersebut mampu bekerja tanpa bimbingan lagi, mereka akan membuka usahanya sendiri. Kebutuhan sistem magang ataupun kursus-kursus dan latihan-latihan amat dirasakan di pedesaan dengan semakin terbukanya peluang usaha di bidang nonpertanian. Saat ini belum banyak penduduk pedesaan yang telah menyelesaikan kursus-kursus ataupun bekerja dengan sistem magang. Tetapi lambat laun jumlah ini akan semakin bertambah mengingat daerah pedesaan merupakan tempat yang amat sesuai bagi pengembangan sektor nonpertanian.

Menurut Sakernas 1976 di antara sekitar 41 juta angkatan kerja di pedesaan hanya kira-kira 673 ribu yang pernah mendapat ketrampilan/kursus-kursus. Waktu yang dibutuhkan untuk mendapatkan ketrampilan tersebut berbeda-beda tergantung pada macam ketrampilan yang dikehendaki (lihat Tabel 6). Pembuatan pakaian merupakan jenis ketrampilan yang paling banyak diikuti, yaitu berkisar antara 175 ribu orang pernah mengikuti kursus menjahit. Setelah menjahit, kursus yang paling banyak diikuti oleh penduduk

Tabel 6

PENDUDUK PEDESAAN YANG MENDAPAT KETRAMPILAN/KURSUS MENURUT LAMANYA MENGIKUTI KURSUS

Jenis Ketrampilan	2-3 bln	4-6 bln	7-9 bln	10-12 bln	13 bln lebih	Total
Ketataniagaan & perkantoran	64.863	28.170	3.372	6.252	5.169	107.826
Pengerjaan logam, kelistrikan	2.072	3.158	-	656	474	6.360
Bangunan	1.783	306	-	1.671	1.000	4.760
Pariwisata/perhotelan	6.329	2.209	474	260	1.194	10.466
Pembuatan pakaian	72.127	63.440	7.975	26.592	5.845	175.979
Seni budaya & kerajinan	10.947	3.932	526	656	3.375	19.436
Bahasa	20.404	6.976	3.421	8.049	4.522	43.372
Pertanian	19.686	10.410	4.554	8.362	2.067	45.079
Lain-lain	134.554	67.647	13.257	28.240	16.281	259.979
Total	331.765	186.248	33.579	80.738	39.927	673.257

Sumber: Survey Angkatan Kerja Nasional 1976, Biro Pusat Statistik

pedesaan adalah ketata niagaan dan perkantoran. Sekitar 107 ribu orang pernah mengikutinya dalam jangka waktu yang berbeda-beda tergantung kebutuhannya. Sedangkan jenis kursus yang lain diikuti oleh kurang dari 50 ribu orang untuk masing-masing ketrampilan.

Jumlah yang dinyatakan dalam Tabel 6 tersebut sebenarnya relatif masih amat sedikit. Kesempatan kerja nonpertanian di pedesaan membutuhkan lebih banyak lagi tenaga kerja yang trampil. Latihan-latihan dan kursus-kursus hendaknya digalakkan dan dikembangkan sesuai dengan potensi desa. Pengalaman selama belajar atau bekerja dalam sistem magang akan sangat berguna dalam pekerjaannya kelak. Kemampuan dan ketrampilan tenaga kerja sektor nonpertanian akan sangat menentukan besarnya pendapatan. Hal ini sekaligus berarti para penduduk pedesaan tidak perlu pergi ke kota untuk mencari tambahan nafkahnya. Proses ini juga dapat merangsang tingkat desentralisasi pertumbuhan kota yang memberikan kesempatan kerja tambahan bagi penduduk pedesaan dengan cara meningkatkan produktivitasnya.

KESIMPULAN

Uraian ini bermaksud meninjau pentingnya perluasan kegiatan nonpertanian dilihat dari sudut sumbangannya terhadap penyerapan tenaga kerja dan peningkatan pendapatan angkatan kerja pedesaan. Kegiatan nonpertanian di pedesaan merupakan sumber penghasilan kedua pada saat-saat musim sepi terutama bagi para petani yang tidak memiliki tanah. Areal tanah pertanian yang bertambah menyebabkan lambatnya penyerapan tenaga kerja di sektor pertanian. Untuk tahun 1980-1985 mendatang pertambahan kesempatan kerja sektor pertanian akan semakin kecil yaitu sekitar 0,01% dibandingkan dengan lima tahun sebelumnya yaitu sebesar 0,04%. Kecenderungan menurunnya kesempatan kerja pertanian menyebabkan pentingnya arti kegiatan nonpertanian di pedesaan untuk dikembangkan. Meskipun jumlah kegiatan nonpertanian khususnya di pedesaan saat ini belum dapat diperkirakan dengan pasti karena seringkali tidak tercatat oleh Biro Pusat Statistik, namun perlu dipikirkan pengembangannya lebih lanjut. Perencanaan kebijaksanaan pedesaan selain menunjang kegiatan pertanian juga harus memperhatikan kegiatan nonpertanian agar keduanya dapat bersama-sama saling menunjang dalam memperbaiki kehidupan rakyat pedesaan.

MASALAH PENINGKATAN EFEKTIVITAS ORGANISASI PEMBANGUNAN DESA

A. Sudiharto DJIWANDONO

PENDAHULUAN

Pembangunan Desa adalah pembangunan yang langsung menyentuh kepentingan lebih dari 80% masyarakat Indonesia yang bertempat tinggal di daerah pedesaan dan merupakan titik sentral dari Pembangunan Nasional. Semua jenis pembangunan, baik program Sektorial, Regional, dan Inpres difokuskan ke daerah pedesaan.

Pembangunan Desa sebagai perwujudan dan pelaksanaan dari Garis-garis Besar Haluan Negara tidak berdiri sendiri, tetapi merupakan satu kesatuan dan kebulatan dengan Pembangunan Daerah dan Nasional untuk mencapai cita-cita bangsa Indonesia yang mencerminkan satu kepentingan Nasional yang bulat dan menyeluruh dalam satu Wawasan Nusantara.

Tujuan Pembangunan Desa identik dengan tujuan Pembangunan Nasional yaitu pembangunan manusia seutuhnya dan masyarakat Indonesia seluruhnya. Perhatian pemerintah makin meningkat terhadap Pembangunan Desa terbukti dengan makin bertambahnya berbagai program dan proyek beserta peningkatan volume pembiayaannya untuk daerah pedesaan, baik yang dilaksanakan oleh departemen/lembaga bukan departemen melalui program sektoral maupun melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Oleh karenanya, Pembangunan Desa harus benar-benar mampu memperkuat daerah pedesaan, dalam arti menggerakkan dan meningkatkan peran masyarakat terhadap pembangunan melalui peningkatan pengetahuan, ketrampilan, rasa kesadaran dan tanggung jawab masyarakat agar tercapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya.¹

1 *Tipe dan Klasifikasi Tingkat Perkembangan Desa Tahun 1977/1978*, Departemen Dalam Negeri R.I., Ditjen Pembangunan Desa, 1978

Salah satu masalah yang segera tampak ialah bagaimana usaha dan kegiatan pembangunan desa itu di dalam pengorganisasiannya benar-benar efektif, mampu menumbuhkan dan mengembangkan daerah pedesaan ke arah keadaan yang lebih baik dan lebih maju dan secara terus-menerus berkesinambungan melanjutkan dan meningkatkan pembangunan secara mandiri.

Tulisan singkat ini ingin mencoba melihat aspek ini, terutama dalam hubungannya dengan peningkatan peran masyarakat atau yang juga dikenal dengan partisipasi masyarakat dalam pembangunan (desa) sebagai salah satu kuncinya.

TUJUAN PEMBANGUNAN DESA DAN BEBERAPA PERMASALAHAN

Pada umumnya pembangunan desa ditujukan kepada perubahan kehidupan dan masyarakat pedesaan yang umumnya masih terbelakang dan bersifat tradisional ke arah kehidupan yang lebih maju dan modern. Gerak ke arah modernisasi ini melalui usaha pembangunan desa diharapkan menyebar dari pusat-pusat pengembangan di kota ke seluruh pelosok pedesaan, yang di Indonesia menampung sekitar 80% dari seluruh warga negaranya. Pemerintah, dalam hal ini Direktorat Jenderal Pembangunan Desa, Departemen Dalam Negeri seperti dikutip dalam pendahuluan, menggaris bawahi bahwa Pembangunan Desa harus benar-benar mampu memperkuat daerah pedesaan, dalam arti menggerakkan dan meningkatkan peran masyarakat terhadap pembangunan melalui peningkatan pengetahuan, ketrampilan, rasa kesadaran dan tanggung jawab masyarakat agar tercapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya.

Secara lebih terperinci tujuan tersebut meliputi:

- a. Tujuan ekonomis, yaitu meningkatkan produktivitas di daerah pedesaan dalam rangka memerangi kemiskinan di daerah pedesaan;
- b. Tujuan sosial, ke arah pemerataan kesejahteraan penduduk desa;
- c. Tujuan kultural, dalam arti meningkatkan kualitas hidup pada umumnya dari masyarakat pedesaan;
- d. Tujuan politis, dalam arti menumbuhkan dan mengembangkan partisipasi masyarakat secara maksimal dalam menunjang usaha-usaha pembangunan serta dalam memanfaatkan dan mengembangkan selanjutnya hasil-hasil pembangunan.

Adalah sangat jelas bahwa usaha guna mencapai tujuan tersebut berkaitan erat bahkan banyak tergantung pada masalah investasi, kemampuan dana dan alokasi anggaran, sehingga variabel-variabel tersebut merupakan faktor yang

sangat penting dalam perencanaan maupun pelaksanaan pembangunan desa.

Sejauh mengenai pembangunan desa di Indonesia, masalah efisiensi dan efektivitas tersebut merupakan masalah yang banyak diperbincangkan di berbagai kalangan, baik pemerintah maupun swasta, lembaga-lembaga studi dan penelitian, kalangan universitas maupun para praktisi yang secara langsung terlibat dalam kegiatan di lapangan.

Usaha-usaha untuk memperbaiki keadaan telah banyak dilakukan, meskipun harus diakui bahwa banyak hal masih harus ditingkatkan dan lebih disempurnakan.

Dari beberapa studi maupun pengamatan di sekitar masalah pembangunan desa dapat dijumpai beberapa permasalahan, antara lain yang berkaitan dengan masalah efisiensi dan efektivitas sebagai berikut:

- a. Di bidang organisasi dan pengelolaan sering dijumpai adanya tumpang tindih (overlapping) dan masih kurangnya koordinasi antar instansi atau lembaga yang menangani program-program pembangunan desa;
- b. Adanya kelemahan di segi perencanaan, terutama dalam cara-cara pendekatan;
- c. Masih kurangnya partisipasi masyarakat, terutama di daerah-daerah pedesaan yang masih dalam taraf "swadaya" (tradisional) maupun "swakarya" (transisi).

Masalah yang ada dan harus dihadapi memang merupakan masalah besar dan kompleks. Menurut catatan terakhir (1980) di seluruh Indonesia terdapat 62.875 buah desa, tersebar di kepulauan Indonesia seluas hampir 2 juta km² dengan ekosistem dan sosial sistem yang berbeda-beda.

Usaha pembangunan desa diarahkan kepada peningkatan kehidupan dan masyarakat desa dari tingkat tradisional ke tingkat maju dan modern, berdasarkan beberapa kriteria meliputi:

1. Berkembangnya sektor-sektor mata pencaharian penduduk, sehingga penduduk tidak hanya hidup dari sektor agraris tetapi juga dari sektor-sektor industri dan jasa;
2. Meningkatnya pendapatan desa;
3. Perubahan cara hidup dan cara berpikir tradisional ke arah cara-cara yang lebih rasional dan menunjang usaha-usaha pengembangan selanjutnya;
4. Makin efektifnya kelembagaan dan pemerintahan desa;
5. Meningkatnya taraf pendidikan;
6. Meningkatnya partisipasi masyarakat dalam program-program pembangunan;
7. Meningkatnya prasarana dan sarana desa.

Berdasarkan kriteria tersebut dikenal adanya tiga tipe desa, masing-masing desa "swadaya", yaitu desa-desa yang masih tradisional, desa "swakarya", yaitu desa-desa yang dalam taraf transisi dan desa "swasembada" atau desa maju.

Kebijakan jangka panjang dari pemerintah menetapkan bahwa dalam jangka waktu 25-30 tahun terhitung sejak Pelita II (1975) desa-desa di Indonesia sudah harus dikembangkan menjadi desa maju (desa swasembada).

Ini berarti bahwa setiap tahun harus dapat dicapai suatu peningkatan rata-rata sebesar 4%. Target tersebut tanpa diikuti oleh peningkatan efisiensi pengelolaan dan efektivitas pengorganisasian mungkin tidak begitu mudah untuk dicapai, mengingat kenyataan bahwa dari evaluasi untuk periode 1971-1976 peningkatan rata-rata per tahun secara nasional baru tercapai sebesar 1,25%.

Sebagian besar desa-desa kita masih termasuk kategori desa swadaya atau swakarya, sementara baru sekitar 20% yang sudah dapat digolongkan sebagai desa swasembada.

Dengan mengenyampingkan masalah dana dan anggaran, usaha untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi tersebut kiranya harus dilakukan melalui pemecahan ketiga masalah yang telah disebutkan di atas, menyangkut segi-segi organisasi, perencanaan dan partisipasi masyarakat. Dan dari ketiga masalah tersebut partisipasi masyarakat menduduki posisi yang sangat penting dan strategis. Ia merupakan salah satu tujuan pembangunan desa sekaligus juga merupakan syarat keberhasilannya.

Usaha meningkatkan perkembangan desa dari desa tradisional (desa swadaya) menjadi desa maju dan modern (desa swasembada) melalui tingkatan transisi (desa swakarya) hanya akan berhasil apabila partisipasi masyarakat di daerah pedesaan dapat ditumbuhkan, dibina, dan dikembangkan. Setiap kegiatan pembangunan di desa harus bisa dimengerti dan diterima oleh masyarakat desa yang bersangkutan sehingga mereka terdorong untuk berpartisipasi, memanfaatkan hasil-hasil pembangunan, memelihara dan melestarikannya. Dengan perkataan lain aspek-aspek sosio kultural desa harus diperhitungkan dalam pembangunan desa, khususnya dalam aspek perencanaan dan pengorganisasiannya.

Sesuatu proyek pembangunan desa tidak akan memberikan hasil sebagaimana diharapkan apabila masyarakat setempat tidak dipersiapkan lebih dahulu dan tidak dilibatkan dalam perencanaan maupun pelaksanaannya. Tanpa melibatkan masyarakat, sulit diharapkan adanya response dari

masyarakat terhadap kegiatan pembangunan di daerahnya, dengan akibat kurang dapat memanfaatkan hasilnya dan tidak ada usaha untuk memeliharanya, apalagi mengembangkannya lebih lanjut.

Keberhasilan pembangunan desa harus dilihat dari segi bahwa usaha tersebut dapat membawa perubahan dan kemajuan yang makin lama makin berkembang secara mandiri (self revolving growth).

Dari segi ini seringkali tampak adanya kelemahan-kelemahan, baik dari segi perencanaan maupun pelaksanaannya, antara lain:

- a. Kurang memperhitungkan persepsi masyarakat, menyangkut sistem nilai yang berlaku, pranata-pranata sosial yang sudah terbentuk dalam masyarakat, pengetahuan serta ketrampilan tradisional yang sudah dimiliki oleh masyarakat setempat;
- b. Kurang adanya langkah-langkah persiapan dalam rangka "conditioning" masyarakat, yang ternyata seringkali sangat diperlukan di daerah-daerah tertentu;
- c. Belum diperhitungkannya tindak lanjut setelah proyek itu selesai;
- d. Kurang diperhitungkannya persoalan-persoalan yang mungkin timbul, seperti masalah pola distribusi, pembinaan dan pemeliharaan hasil dari kegiatan pembangunan yang dilakukan.

Kesimpulan dari semuanya itu ialah bahwa kegiatan pembangunan desa yang direncanakan dan dilaksanakan seringkali masih tampak kurang memperhitungkan partisipasi masyarakat sehingga komitmen masyarakat terhadap kegiatan pembangunan juga dapat dikatakan tidak ada.

Hal semacam itu dapat dijumpai di banyak daerah dan di banyak sektor-sektor pembangunan desa, sehingga dalam rangka memikirkan tentang usaha meningkatkan efektivitas usaha pembangunan desa perhatian perlu dititik beratkan pada masalah itu. Baik dalam perencanaan maupun dalam pengorganisasian perlu dilihat apakah dalam sistem perencanaan dan organisasi pembangunan desa yang berlaku sudah cukup memberikan kemungkinan dan peluang bagi tumbuh dan berkembangnya partisipasi masyarakat. Faktor-faktor dana, alokasi anggaran atau pemilihan program dan proyek serta organisasi pembangunan sudah tentu sangat penting dan memegang peranan, tetapi pada gilirannya partisipasi masyarakat akan menentukan apakah usaha dan kegiatan pembangunan desa mencapai tujuannya atau tidak.

BEBERAPA CATATAN

Dari pengamatan, khusus mengenai keadaan di Indonesia, sistem yang diterapkan dalam usaha pembangunan pada umumnya cukup baik, meskipun masih tampak adanya beberapa aspek yang perlu ditinjau kembali dan lebih disempurnakan.

Pertama, dari segi perencanaan, rencana pembangunan nasional disusun berdasarkan Rencana Jangka Panjang di mana di dalamnya termasuk Rencana Pembangunan Jangka Panjang yang dimuat dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai Lembaga Tertinggi Negara. Berdasarkan Rencana Jangka Panjang tersebut disusun Rencana Jangka Menengah atau yang lebih dikenal sebagai Repelita. Pada tahap berikutnya adalah Rencana Tahunan yang merupakan penjabaran secara spesifik dan konkrit dari Rencana Jangka Menengah dan dikaitkan langsung dengan Rencana Anggaran Belanja Negara sehingga terjamin segi operasionalnya.

Yang perlu dicatat di sini ialah bahwa sistem perencanaan ini terlalu bersifat "dari atas ke bawah" (top down), sehingga dalam rangka pemikiran yang ingin dikemukakan dalam tulisan ini tampaknya kurang menjamin tumbuh dan berkembangnya partisipasi masyarakat. Dalam kasus-kasus tertentu kemungkinan terjadinya kesalahan dalam menentukan program dan proyek di daerah pedesaan cukup besar dengan akibat tidak efektifnya sesuatu program.

Kedua, organisasi pembangunan disesuaikan dengan susunan hirarki pemerintahan, yaitu Tingkat Pusat, di mana Departemen Dalam Negeri bertindak selaku koordinator pembangunan desa, Daerah Tingkat I (Propinsi), Daerah Tingkat II (Kabupaten/Kota Madya), terus ke bawah sampai Kecamatan dan Desa.

Susunan semacam itu tentu sangat wajar dan diharapkan akan lebih menjamin kelancaran dan efisiensi administrasi serta pengendalian, karena yang terlibat secara langsung dan bertanggung jawab terhadap pelaksanaan program-program pembangunan adalah para fungsionaris yang berada dalam jalur jenjang hirarki pemerintahan. Dalam hal ini Menteri Dalam Negeri - Gubernur - Bupati/Wali Kota - Camat - Lurah/Kepala Desa. Usaha dan kegiatan pembangunan mutlak memerlukan suatu sistem administrasi yang tertib dan lancar serta suatu mekanisme pengendalian/pengawasan yang efektif. Namun di dalam praktek justru kedua hal tersebut masih merupakan titik lemah, sehingga sementara melaksanakan program-program pembangunan diperlukan tindakan-tindakan untuk menertibkan dan lebih me-

tingkatkan kemampuan aparaturnya pemerintahan mulai dari tingkat pusat sampai desa.

Dalam rangka pembangunan desa, pendekatan organisatoris untuk menumbuhkan dan mengembangkan partisipasi masyarakat dibentuk Lembaga Sosial Desa (LSD) sejak tahun 1952, mula-mula di bawah Departemen Sosial tetapi sejak tahun 1971 ditempatkan di bawah Departemen Dalam Negeri. LSD diketuai oleh Lurah/Kepala Desa sedangkan pengurus lainnya terdiri dari kalangan masyarakat, khususnya para informal leaders. Lembaga tersebut sejak 1 April 1980 ditingkatkan menjadi Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) dengan ruang lingkup yang lebih luas, yaitu di tingkat Kecamatan, diketuai oleh Camat. Di bidang organisasi pembangunan ini di samping segi-segi positif seperti jalur instruksi dan pertanggungjawaban yang jelas, mekanisme pengendalian/pengawasan yang dapat diharapkan efektif, dapat pula dicatat beberapa hal yang kurang menguntungkan, antara lain:

- a. Lembaga partisipasi masyarakat pada tingkat desa (sekarang tingkat Kecamatan) bisa menjadi kurang berfungsi sebagaimana diharapkan karena dalam struktur kepengimpinannya harus ditempatkan seorang pejabat (camat) sebagai ketuanya, yang dengan sendirinya harus tunduk pada disiplin hirarki. Lebih-lebih apabila pejabat yang bersangkutan kurang memiliki kemampuan pribadi untuk berinisiatif, berkreasi dan berimajinasi dan hanya bertindak berdasarkan "perintah dari atas", dapat dipastikan bahwa lembaga tersebut tidak lebih dari aparat pemerintah dan bukan lembaga partisipasi masyarakat. Kiranya perlu dibuka peluang bagi kalangan masyarakat (informal leaders) untuk mengetuai lembaga dimaksud, meskipun untuk beberapa daerah mungkin timbul kesulitan apabila taraf pengetahuan masyarakat setempat masih sangat rendah.
- b. Pada tingkat desa, terpusatnya seluruh tanggung jawab pelaksanaan pembangunan pada Kepala Desa atau Camat jelas merupakan beban yang teramat berat. Beban ini menjadi semakin berat apabila mekanisme koordinasi di antara instansi-instansi di atasnya yang menangani sektor-sektor pembangunan desa tidak berjalan baik mengingat adanya beberapa departemen yang secara langsung terlibat dalam pembangunan desa. Tidak efektifnya koordinasi dapat mengakibatkan tidak adanya sinkronisasi antara program dan antar proyek sehingga kegiatan yang dilakukan hanya memberikan nilai manfaat yang rendah, bahkan kadang-kadang tidak dapat dimanfaatkan sama sekali oleh masyarakat pedesaan. Kasus-kasus semacam itu banyak dijumpai di beberapa daerah yang oleh sementara ahli dan peneliti dipandang sebagai salah satu faktor penting yang menyebabkan terjadinya kegagalan atau kurang berhasilnya beberapa program pembangunan desa.

KESIMPULAN

Dari tinjauan secara selayang pandang di atas dapat diambil beberapa kesimpulan, khususnya dalam hubungan dengan efektivitas pembangunan desa, antara lain:

Bahwa usaha dan kegiatan pembangunan desa dapat dikatakan berhasil dan efektif apabila usaha dan kegiatan tersebut mampu mendatangkan perubahan dan kemajuan kehidupan masyarakat di daerah pedesaan, baik dalam arti ekonomis, sosial, kultural maupun politis. Perubahan dan kemajuan tersebut haruslah berkelanjutan, makin lama makin berkembang atas kekuatan masyarakat sendiri karena adanya solidaritas dalam usaha dan kegiatan pembangunan serta adanya komitmen masyarakat terhadap usaha dan kegiatan tersebut.

Partisipasi masyarakat dengan demikian merupakan faktor strategis dalam pembangunan desa dan usaha pembangunan pada umumnya, sehingga pembangunan dalam seluruh prosesnya mulai dari perencanaan, pengorganisasian, implementasi dan tindak lanjutnya harus diorientasikan pada pengikut sertaan masyarakat. Bentuk-bentuk organisasi pembangunan desa dan cara kerjanya haruslah ditetapkan sedemikian rupa sehingga selalu memperhitungkan dan memberikan peluang bagi terselenggaranya partisipasi masyarakat secara maksimal.

Masalah efektivitas adalah masalah "hasil terbaik" (best result) yang dapat dicapai oleh suatu organisasi ataupun sesuatu usaha. Ini berarti bahwa masalah efektivitas selalu berkaitan secara langsung dan ditentukan oleh tujuan yang hendak dicapai melalui suatu usaha dan kegiatan yang terorganisasi.

Apabila kita kembalikan pada tujuan pembangunan desa, baik itu tujuan ekonomis, sosial, kultural maupun politis, jelas bahwa pada dasarnya yang paling pokok adalah pembangunan manusianya itu sendiri atau masyarakat di daerah-daerah pedesaan sehingga mereka mampu mengembangkan dirinya untuk selanjutnya. Inilah kiranya inti pokok Pembangunan Nasional yang dirumuskan dengan pembangunan manusia seutuhnya dan masyarakat Indonesia seluruhnya.

Mengembangkan sektor-sektor mata pencaharian penduduk, mengefektifkan kelembagaan dan pemerintahan desa, meningkatkan taraf pendidikan rakyat maupun meningkatkan prasarana dan sarana desa dan kegiatan-kegiatan lainnya, semuanya ditujukan ke arah perubahan dan kemajuan

manusia, masyarakat dan lingkungannya yang memungkinkan makin meningkatnya peran masyarakat dalam gerak pembangunan yang terus-menerus dan makin meningkat. Proses pembangunan memang terus berjalan dan terus berkembang.

Oleh karenanya usaha menumbuhkan dan mengembangkan partisipasi masyarakat menempati posisi yang sangat penting dalam seluruh proses pembangunan dalam arti luas sebagaimana dirumuskan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara. Pembangunan desa hanya bisa dikatakan efektif dan berhasil apabila usaha itu benar-benar "menyentuh" manusia dan masyarakat di daerah pedesaan. Berbagai macam program dan proyek dalam rangka pembangunan desa dengan dana dan anggaran yang semakin meningkat tidak akan banyak artinya apabila semuanya itu tidak mampu melibatkan, menggerakkan serta meningkatkan peran masyarakat dalam proses pembangunan selanjutnya. Ini bisa terjadi apabila program dan proyek pembangunan desa hanya disusun berdasarkan perhitungan-perhitungan teknis semata-mata tanpa memperhitungkan segi-segi sosio kultural masyarakat di daerah pedesaan. Pendekatan sosio kultural adalah sedemikian pentingnya dan sangat menentukan, lebih-lebih dalam pembangunan desa.

Organisasi-organisasi yang secara langsung bergerak di bidang pembangunan desa perlu benar-benar disusun dan digerakkan berdasarkan prinsip-prinsip yang menjamin dan mengakomodasikan aspirasi masyarakat di daerah pedesaan dan secara cermat menentukan kegiatan-kegiatannya dalam bentuk program dan proyek yang relevan, tepat guna dan berdaya guna optimal.

Secara umum dapat dikatakan bahwa organisasi pembangunan desa haruslah suatu bentuk atau tipe organisasi yang terbuka (open organization) di mana terdapat hubungan yang bersifat simbiotik antara organisasi pembangunan dengan masyarakat pedesaan. Organisasi demikian juga harus menerapkan mekanisme interaksi secara terus-menerus dengan masyarakat dan dengan demikian memungkinkan terjadinya umpan balik yang makin memperkaya dan menyempurnakan kegiatan-kegiatan selanjutnya.

Kiranya prinsip-prinsip itu perlu dikembangkan dan dilaksanakan dalam praktek pengorganisasian dan pengelolaan pembangunan desa sehingga gerak ke arah modernisasi melalui usaha pembangunan desa benar-benar menyebar keseluruh pedesaan secara efektif, terutama karena adanya respons dan partisipasi masyarakat pedesaan sendiri.

SUATU TINJAUAN ATAS KEMISKINAN STRUKTURAL DI PEDESAAN INDONESIA

Sunarto NDARU MURSITO*

Di negara-negara berkembang pada umumnya, begitu pula di Indonesia pembangunan nasional selama ini telah menghasilkan kepincangan sosial ekonomi antara wilayah perkotaan dan pedesaan. Untuk Indonesia penduduknya sebagian terbesar (81,36%) hidup di wilayah pedesaan dan hanya sebagian kecil (18,64%) hidup di wilayah perkotaan.¹ Kendatipun penduduk perkotaan hanya meliputi sebagian kecil bangsa, ternyata menyerap sebagian terbesar fasilitas dan modal *ekonomi nasional*. Maka akibatnya secara ekonomi, wilayah perkotaan bisa berkembang jauh lebih cepat daripada wilayah pedesaan.

Sebagai negara baru Indonesia mendapat warisan jaman penjajahan berupa meluasnya kemiskinan dan keterbelakangan. Sampai sekitar seperempat abad sejak merdeka kehidupan negara didominasi oleh percaturan politik dan hanya sebagian kecil diisi pembangunan ekonomi. Selanjutnya dalam satu dasawarsa sesudahnya pembangunan nasional menghasilkan perkembangan ekonomi yang pincang antara perkotaan dan pedesaan. Karena selama ini pertumbuhan penduduk cukup pesat di pedesaan, akibatnya kemiskinan dan keterbelakangan terus merajalela di pedesaan dan sukar diberantas oleh pembangunan nasional. Timpangnya kemajuan ekonomi perkotaan dan pedesaan rupanya tidak membuat pertumbuhan yang saling menunjang antara dua wilayah itu, tetapi sebaliknya menumbuhkan *perkembangan saling ketergantungan yang asimetris* dan bahkan perkotaan mengeksploitasi pedesaan yang sudah miskin.

* Staf CSIS

1 Biro Pusat Statistik, *Keadaan Angkatan Kerja di Indonesia September-Desember 1976*, Jakarta, Mei 1978, hal. xv

Maka, sampai kini kemiskinan dan keterbelakangan tetap merupakan masalah pokok khususnya di pedesaan, tempat tinggal sebagian besar bangsa Indonesia. Kendatipun kesadaran akan masalah kemiskinan di negara kita bukan hal yang baru, tetapi *pengetahuan* kita tentang wajah kemiskinan masih *sangat terbatas*.¹ Namun bagaimanapun kemiskinan ini adalah suatu masalah yang besar dan mendesak untuk dibicarakan dan dipecahkan secara nasional. Tentu kita tidak mengetahui bagaimana caranya memberantas kemiskinan sampai ke sumber dan akar-akarnya, selama pengetahuan tentang kemiskinan tidak dikembangkan secara sistematis. Maka dari itu ulasan ini dimaksudkan untuk menyoroti masalah kemiskinan demi ikut mengembangkan pengkajian tentang masalah kemiskinan.

TINGKAT PENDAPATAN PENDUDUK INDONESIA

Mengamati keadaan kemiskinan penduduk pada dasarnya perlu membahas tingkat pendapatannya, sebab pendapatan inilah yang dipergunakan untuk membiayai kebutuhan-kebutuhan hidupnya. Kalau tingkat *pendapatan tidak mencukupi untuk biaya hidupnya*, maka penduduk ini termasuk *miskin*. Kebutuhan hidup penduduk khususnya dibiayai dari pendapatan mereka yang bekerja/angkatan kerja. Angkatan kerja ini biasanya terbagi dalam berbagai sektor lapangan kerja, yang antara satu sama lain jumlahnya berbeda dan mempunyai tingkat pendapatan yang berbeda pula.

Di Indonesia data terbaru tentang jumlah berbagai angkatan kerja dan tingkat pendapatannya dapat diketahui dari hasil survey sosial ekonomi nasional (Susenas) V dan survey angkatan kerja nasional (Sakernas) tahun 1976. Adapun jumlah angkatan kerja di berbagai sektor ini untuk daerah pedesaan dapat dilihat dalam Tabel 1. Sedangkan pendapatan per kapita penduduk yang dihitung menurut pendapatan usaha rumah tangga angkatan kerja dapat dilihat dalam Tabel 2. Dalam tabel ini ditunjukkan perbandingan tingkat pendapatan penduduk pedesaan dan perkotaan dan perkembangannya sejak masa pembangunan 6 tahun yang lalu. Atas dasar persentase kelompok angkatan kerja dari Tabel 1 dapat diketahui berapa besar jumlah penduduk yang mempunyai pendapatan tinggi atau rendah di pedesaan.

Jika diperhatikan hasil pembangunan tahun 1969/1970-1976 dalam Tabel 2, untuk daerah pedesaan Jawa-Madura ternyata 5 kelompok angkatan kerja menderita penurunan pendapatan (pertanian, perdagangan, industri, jasa-jasa dan bangunan) sebaliknya 3 kelompok angkatan kerja mengalami kenaikan

1 Lihat Soedjatmoko, "Dimensi-dimensi Struktural Kemiskinan", dalam Majalah *Prisma*, Pebruari 1980

Tabel 1

JUMLAH ANGKATAN KERJA AKTIF DI PEDESAAN YANG MEMBERIKAN NAFKAH KEPADA PENDUDUK PEDESAAN

Lapangan Kerja Utama	Jumlah Angkatan Kerja	Persentase
Pertanian	28.381.031	70,23
Buruh	5.146.164	12,74
Perdagangan	4.358.773	10,78
Industri	1.601.963	3,96
Jasa-jasa	513.141	1,26
Pengangkutan	306.176	0,75
Bangunan	39.187	0,09
Lain-lain	62.223	0,15
Jumlah	40.408.658	100,00

Sumber: Diolah dari Biro Pusat Statistik, *Keadaan Angkatan Kerja di Indonesia September-Desember 1976*, Jakarta, Mei 1979, hal. 333

pendapatan (buruh, pengangkutan, lain-lain). Sedangkan untuk daerah pedesaan Luar Jawa, diketahui 3 kelompok angkatan kerja menderita penurunan pendapatan (perdagangan, jasa-jasa, pengangkutan) sebaliknya 4 kelompok angkatan kerja mengalami kenaikan pendapatan (pertanian, buruh, industri, bangunan) dan 1 kelompok angkatan kerja tak diketahui (lain-lain).

Khususnya untuk penduduk yang hidup dari sektor pertanian terlihat bahwa pada tahun 1969/1970 tingkat pendapatan mereka yang di pedesaan Jawa lebih tinggi daripada yang di pedesaan Luar Jawa, tetapi untuk tahun 1976 terbalik menjadi jauh lebih rendah. Sebabnya adalah karena pada tahun akhir itu hasil-hasil perkebunan seperti kopi, lada, karet, cengkeh, kelapa yang banyak diusahakan petani pedesaan Luar Jawa mendapat harga tinggi. Sedangkan petani di pedesaan Jawa yang pada umumnya mengusahakan padi atau palawija tidak memperoleh kenaikan harga untuk hasil produksinya seperti rekan-rekannya di pedesaan Luar Jawa.

Diketahui bahwa malahan petani padi di Indonesia harus mensubsidi harga beras untuk rumah tangga petani lain atau angkatan kerja lain yang bahkan sudah mempunyai tingkat pendapatan yang lebih baik. Karena harga beras dikendalikan oleh pemerintah, maka meskipun harga beras di pasaran dunia naik sejalan dengan naiknya harga komoditi lain dan biaya produksi namun harga beras di Indonesia tetap tak bebas. Ini berlainan dengan harga kopi, karet, lada atau harga barang industri di Indonesia, yang bisa naik mengikuti harga di pasaran dunia atau biaya produksi.

Tabel 2

**RATA-RATA PENDAPATAN PER KAPITA MENURUT USAHA RUMAH TANGGA DALAM RUPIAH FADA
HARGA TAHUN 1976**

Kelompok Usaha	Hasil Susenas IV 1969/1970						Hasil Susenas V/Sakernas 1976					
	Jawa-Madura		Luar Jawa		Indonesia		Jawa-Madura		Luar Jawa		Indonesia	
	Desa	Kota	Desa	Kota	Desa	Kota	Desa	Kota	Desa	Kota	Desa	Kota
Pertanian	3.398	5.207	3.335	4.972	3.364	5.006	3.196	3.965	4.275	4.514	3.831	4.415
Buruh	2.744	4.304	4.596	4.528	3.131	4.403	3.749	9.273	5.224	7.009	4.354	8.448
Perdagangan	3.879	6.375	7.607	6.610	5.195	6.492	3.644	7.180	6.118	7.866	4.698	7.466
Industri	2.922	7.206	3.476	9.348	3.087	8.536	2.680	10.358	4.960	6.144	3.509	7.852
Jasa-jasa	4.737	6.266	5.087	6.359	4.831	6.304	3.278	6.685	4.384	5.687	3.940	6.276
Pengangkutan	3.790	3.498	3.932	6.621	3.837	4.615	4.115	5.929	3.664	5.893	3.908	5.918
Bangunan	5.308	15.510	4.562	22.331	5.010	20.325	3.670	8.504	7.511	8.688	4.692	8.596
Lain-lain	3.462	5.352	4.047	2.917	3.717	3.791	4.074	-	-	-	4.074	-
Total	3.241	4.866	3.682	5.451	3.440	5.127	3.398	8.265	4.598	6.701	4.024	7.607

Sumber: Biro Pusat Statistik, *Masalah Pembagian Pendapatan Penduduk Menurut Sosio Profesional di Indonesia 1969/1970-1976*, Lampiran 7 dan 8. Buku ini merupakan hasil studi Biro Pusat Statistik (BPS) yang diper-
siapkan untuk CSIS dan tidak diterbitkan

Secara makro bisa disimpulkan, ternyata selama pembangunan 6 tahun rata-rata pendapatan penduduk pedesaan Indonesia meningkat Rp. 584,00 sedangkan penduduk perkotaan Indonesia meningkat Rp. 1.480,00. Ini berarti rata-rata pendapatan penduduk kota meningkat lebih dari $2\frac{1}{2}$ kali peningkatan rata-rata pendapatan penduduk desa. Sedangkan untuk daerah Luar Jawa, pedesaan rata-rata pendapatannya naik Rp. 916,00 dan perkotaan naik Rp. 1.250,00. Artinya rata-rata pendapatan di Luar Jawa untuk perkotaan naik lebih dari $1\frac{1}{3}$ kali kenaikan rata-rata pendapatan pedesaan. Khususnya untuk Pulau Jawa-Madura, pedesaan rata-rata pendapatannya naik Rp. 157,00 sedangkan perkotaan naik Rp. 3.399,00. Yang berarti rata-rata pendapatan di Jawa-Madura perkotaan naik hampir 22 kalinya kenaikan di pedesaan. Malahan rata-rata pendapatan penduduk petani di pedesaan Jawa-Madura turun Rp. 202,00. Hal seperti terungkap dalam data statistik tersebut merupakan bukti bahwa pernyataan "jurang perbedaan tingkat pendapatan antara si kaya dan si miskin tidak semakin sempit tetapi justru semakin melebar" dalam Pelita I dan II memang tak bisa dimungkiri.

Seberapakah besar tingkat penghasilan/pendapatan per kapita penduduk pedesaan di atas, perlu diukur dengan patokan *garis kemiskinan absolut* (mutlak). Penduduk dianggap hidup miskin mutlak ialah jika ia tidak dapat mencukupi kebutuhan minimalnya untuk hidup layak. Kebutuhan minimal untuk hidup layak ini ialah tercukupinya kebutuhan hidup pokok yang standar (baku), seperti kebutuhan pangan bergizi, sandang, pendidikan, perumahan dan kesehatan.

Untuk Indonesia Prof. Dr. Sayogyo sudah menentukan dua macam ukuran untuk batas/garis kemiskinan absolut, yaitu garis kemiskinan ukuran "sangat miskin" dan garis kemiskinan ukuran "cukup miskin". Garis kemiskinan Sayogyo "sangat miskin" didasarkan hanya pada kebutuhan minimal penduduk atas *pangan bergizi* saja, sedangkan garis kemiskinan Sayogyo "cukup miskin" didasarkan pada kebutuhan minimal penduduk atas *seluruh kebutuhan pokoknya* yang standar. Atas dasar harga tahun 1976 menjadi batas kemiskinan menurut garis kemiskinan Sayogyo "sangat miskin" ialah pendapatan per kapita sebesar Rp. 3.074,00 (= harga 20 Kg beras) untuk pedesaan dan Rp. 4.231,00 (= harga 30 Kg beras) untuk perkotaan dalam sebulan; sedangkan menurut garis kemiskinan Sayogyo "cukup miskin" ialah pendapatan per kapita sebesar Rp. 3.944,00 untuk pedesaan dan Rp. 6.042,00 untuk perkotaan dalam sebulan.¹

Sebagai patokan untuk mengukur kemiskinan penduduk adalah lebih riil

¹ Biro Pusat Statistik, *Masalah Pembagian Pendapatan Penduduk Menurut Sosio Profesional di Indonesia 1969/1970-1976*, hal. 3 dan Lampiran 22. Buku ini merupakan hasil studi Biro Pusat Statistik yang dipersiapkan untuk CSIS (tidak diterbitkan)

bila menggunakan garis kemiskinan Sayogyo ukuran "cukup miskin". Sebab kebutuhan pokok minimal untuk hidup layak sebagai manusia belumlah cukup hanya terpenuhinya kebutuhan pangan bergizi saja, manusia masih memerlukan sandang, perumahan, pendidikan dan kesehatan. Diukur dengan garis kemiskinan Sayogyo "cukup miskin", ternyata betapa kebanyakan pendapatan per kapita penduduk pedesaan Indonesia pada tahun 1976 masih mendekati atau tenggelam dalam garis kemiskinan absolut. Untuk pedesaan Jawa-Madura kecuali penduduk yang hidup dari angkatan kerja pengangkutan dan lain-lain semuanya mempunyai rata-rata per bulan masih di bawah garis kemiskinan absolut. Sedangkan untuk pedesaan Luar Jawa hanya pendapatan per kapita penduduk yang hidup dari angkatan kerja pengangkutan yang masih berada di bawah garis kemiskinan, dan pendapatan per kapita angkatan kerja lain-lain tak diketahui.

PENDUDUK MISKIN ABSOLUT DI PEDESAAN

Setelah mengamati pendapatan per kapita penduduk di pedesaan, kini dalam Tabel 3 dapat langsung diketahui persentase penduduk pedesaan Indonesia yang pendapatannya masih berada di bawah garis kemiskinan Sayogyo "cukup miskin". Dalam tabel ditunjukkan perkembangan selama 6 tahun hasil pembangunan Pelita untuk masing-masing rumah tangga angkatan kerja di pedesaan, sebagai perbandingan ditunjukkan pula persentase kemiskinan di perkotaan.

Diukur dengan garis kemiskinan Sayogyo "cukup miskin", untuk tahun 1976 ternyata penduduk angkatan kerja pertanian yang merupakan mayoritas penduduk desa menduduki persentase kemiskinan yang paling besar baik untuk Jawa-Madura maupun Luar Jawa. Padahal kalau diamati, pada tahun 1969/1970 keseluruhan rumah tangga angkatan kerja di pedesaan ini persentase kemiskinannya merata besarnya. Selama pembangunan 6 tahun ternyata untuk pedesaan Jawa penduduk angkatan kerja buruh, industri dan perdagangan mengalami perkembangan ekonomi yang paling baik: yaitu persentase kemiskinannya berkurang masing-masing 48,7%, 47,5% dan 45,5%, sedangkan penduduk angkatan kerja pertanian paling tertinggal perkembangan ekonominya yaitu kemiskinan hanya berkurang 17%. Untuk masa pembangunan yang sama di pedesaan Luar Jawa penduduk angkatan kerja pengangkutan, bangunan dan buruh mengalami perkembangan ekonomi paling baik: yaitu persentase kemiskinannya berkurang masing-masing 34%, 28,7% dan 22,6%, sedangkan penduduk angkatan kerja pertanian paling tertinggal perkembangan ekonominya yaitu kemiskinan hanya turun 12,9%.

Secara makro dapat dikatakan, sebagian besar penduduk pedesaan Jawa

Tabel 3

PERSENTASE PENDUDUK MISKIN BERDASARKAN PENDAPATAN PER KAPITA MENURUT USAHA RUMAH TANGGA GARIS KEMISKINAN SAYOGYO - CUKUP MISKIN												
Kelompok Usaha	Hasil Susenas IV tahun 1969/1970						Hasil Susenas V/Sakernas tahun 1976					
	Jawa-Madura		Luar Jawa		Indonesia		Jawa-Madura		Luar Jawa		Indonesia	
	Desa	Kota	Desa	Kota	Desa	Kota	Desa	Kota	Desa	Kota	Desa	Kota
Pertanian	97,4	73,9	95,3	71,5	96,6	71,1	80,4	87,1	82,4	95	81,2	88,5
Buruh	99,5	80,9	94,6	78,5	98,5	80,1	50,8	60,4	68	48,6	60,9	52,9
Perdagangan	96,7	75,8	84,9	64,4	92,5	70,2	51,2	53	67,8	53	60,7	53
Industri	99,1	72,1	100	42,6	99,4	53,7	51,6	59,1	82,5	58,1	71,3	58,7
Jasa-jasa	98,9	78,1	97	68,5	98,4	74,2	69,8	73,9	78,5	61,7	73,3	66,7
Pengangkutan	96,6	89,1	98,8	67,8	97,5	81,5	75,3	64,9	64,8	66,5	69,6	66
Bangunan	100	-	100	16,7	100	11,8	-	59,7	71,3	41	52,3	50,4
Lain-lain	100	67,9	95,7	88	98,1	80,8	-	-	-	-	-	-
Total	98	79,7	95,3	71,5	96,8	76	71,7	63,9	76,2	52,9	73,8	57,5

Sumber: Biro Pusat Statistik, *ibid.*, Lampiran 28 dan 37

maupun Luar Jawa adalah sama-sama masih hidup dalam kemiskinan absolut. Yang satu disebabkan terutama oleh kepadudukan yang teramat padat, sebaliknya yang lain oleh kepadudukan yang teramat jarang. Teramat padatnya penduduk di pedesaan Jawa menyebabkan penduduk yang pada umumnya bisanya mencari nafkah dalam lapangan kerja yang berhubungan dengan pertanian mendapatkan faktor produksi dalam satuan usaha kecil-kecil, bahkan banyak yang satuan usahanya tak berkepastian untuk memberi nafkah. Sebaliknya kejarangan penduduk di pedesaan Luar Jawa menyebabkan prasarana produksi, pemasaran, perhubungan dan sosial di pemukiman-pemukiman penduduk sangat kurang, sehingga tingkat produktivitas pedesaannya rendah.

Rendahnya produktivitas usaha pertanian umumnya di pedesaan Jawa maupun Luar Jawa jelas menyebabkan sebagian besar penduduk petaninya masih hidup di bawah garis kemiskinan absolut. Tetapi selama masa pembangunan 6 tahun dari 1969/1970 jumlah kemiskinan absolut di pedesaan Jawa yang meliputi 97,4% petaninya turun menjadi 80,4% dalam tahun 1976, berbanding dengan pedesaan Luar Jawa dari tahun 1969/1970 jumlah kemiskinan absolut meliputi 95,3% petaninya turun menjadi 82,4% dalam tahun 1976. Sedangkan untuk rata-rata seluruh penduduk pedesaan pembangunan Pelita 6 tahun itu berhasil mengurangi jumlah kemiskinan absolut, di Jawa yang meliputi 98% penduduknya turun menjadi 71,7% dan di Luar Jawa yang meliputi 95,3% penduduknya turun menjadi 76,2%.

Akhirnya perlu juga dilihat tingkat pendapatan penduduk pedesaan berdasarkan garis kemiskinan Sayogyo "sangat miskin". Dari ukuran ini dapat diketahui tingkat pendapatan penduduk pedesaan, yang menggambarkan untuk mencukupi kebutuhan hidup pokoknya yang paling vitalpun yaitu kebutuhan akan gizi pangan belum terpenuhi. Ini berarti golongan penduduk yang berpenghasilan di bawah garis kemiskinan Sayogyo "sangat miskin" adalah penduduk yang 'kurang gizi'. Dalam Tabel 4 ditunjukkan persentase penduduk pedesaan yang sangat miskin untuk tahun 1976, di situ ditunjukkan pula perbandingannya dengan daerah perkotaan (sudah tentu dengan proporsi pembagian angkatan kerja yang berlainan).

Dari data statistik di atas terlihat bahwa tingkat pendapatan penduduk perkotaan rata-rata lebih baik daripada penduduk pedesaan. Menjadi jelas lagi bahwa sebagian besar penduduk pedesaan baik di Jawa maupun Luar Jawa sama-sama masih sangat miskin atau miskin gizi, yaitu meliputi jumlah masing-masing 60,2% dan 62,5%. Baru sekitar 39% saja penduduk di pedesaan Jawa maupun Luar Jawa mampu memenuhi kebutuhannya akan gizi pangan dengan mengandalkan pendapatannya. Selanjutnya dapat dikatakan, penduduk yang hidup dari sektor pertanianlah (yang merupakan mayoritas

Tabel 4

PERSENTASE PENDUDUK MISKIN HASIL "MATCHING" SUSENAS V DAN SAKERNAS TAHUN 1976 BERDASARKAN PENDAPATAN PER KAPITA MENURUT USAHA RUMAH TANGGA (GARIS KEMISKINAN SAYOGYO - SANGAT MISKIN)

Kelompok Usaha	Jawa-Madura		Luar Jawa		Indonesia	
	Desa	Kota	Desa	Kota	Desa	Kota
Rumah Tangga						
Pertanian	70,2	75,6	70,1	76,7	70,2	75,8
Buruh	39,6	42,7	53,4	27,1	47,7	32,8
Perdagangan	33,2	37,5	51,9	31,5	43,9	34
Industri	42	39	64,4	35,2	56,3	37,5
Jasa-jasa	44,6	45	61,3	34,9	51,3	39
Pengangkutan	43,8	29,2	50,5	39	47,4	35,9
Bangunan	-	27,3	50	16,5	36,7	21,9
Lain-lain	-	-	-	-	-	-
Total	60,2	45,2	62,5	30,5	61,3	36,7

Sumber: Biro Pusat Statistik, *ibid.*, Lampiran 35

penduduk pedesaan) menderita kemiskinan yang jauh lebih besar daripada penduduk yang lain. Dalam hal ini baru sekitar 30% (kurang dari sepertiga) petani dan keluarganya di pedesaan Jawa maupun Luar Jawa bisa tercukupi kebutuhannya akan gizi pangan dengan membelanjakan pendapatan rumah tangganya.

KEMISKINAN STRUKTURAL DI PEDESAAN INDONESIA

Kenyataan kemiskinan massal di pedesaan itu merupakan akibat dari penyebab kemasyarakatan yang bersifat struktural, maka kemiskinan ini dapat disebut *kemiskinan struktural*. Dalam perekonomian pedesaan dan bangsa terdapat *faktor-faktor* tertentu yang secara *mendasar dan berkaitan menyalurkan* masyarakat pedesaan pada umumnya terkurung dalam kemiskinan. Tantangan pembangunanlah untuk memperbaiki faktor-faktor yang menjadi sumber dan akar-akar kemiskinan ini. Faktor-faktor dasariah dan kompleks yang menstrukturkan proses kemiskinan di pedesaan di antaranya ialah¹:

1 Beberapa data dalam uraian berikut ini yang tidak ditunjukkan sumbernya, kami ringkaskan dari karangan kami dalam "Sumber Daya Manusia di Pedesaan Indonesia dalam Pembangunan Ekonomi", *Analisa*, Pebruari 1980

1. Pengetahuan dan Teknologi yang Masih Rendah

Sehubungan dengan tingkat pendidikan, Sakernas 1976 menunjukkan bahwa 94,97% angkatan kerja di pedesaan Indonesia tingkat pendidikannya adalah SD ke bawah, di antaranya 71,54% drop-out SD atau buta huruf. Sedangkan 94,63% penduduk yang berusia 10 tahun ke atas tingkat pendidikannya juga SD ke bawah, di antaranya 72,28% tidak sampai tamat SD atau tak pernah sekolah sama sekali. Karena pengetahuan dan teknologinya masih rendah maka penduduk di pedesaan pada umumnya baru siap untuk kerja agraris, khususnya bertani secara tradisional, sehingga tidak bisa mencapai produktivitas tinggi dan pendapatan maksimal. Selain itu sekitar 5% angkatan kerja ataupun penduduk berusia 10 tahun ke atas yang menikmati pendidikan SD ke atas itupun mendapat sistem pendidikan yang mengandung banyak kelemahan, antara lain bersifat teoritis dan kurang berorientasi pada berbagai lapangan kerja, sehingga menghasilkan pencari kerja dan bukan pencipta kerja yang kreatif. Maka pengaruh mereka untuk meningkatkan pendapatan masyarakat sekelilingnyapun tidak banyak.

2. Distribusi dan Struktur Kependudukan Tidak Seimbang

Penduduk di pedesaan Jawa, Bali dan Lombok sudah teramat padat, sebaliknya di pedesaan daerah lain pada umumnya masih teramat jarang. Akibatnya penduduk di pedesaan Indonesia yang masih agraris ini di daerah yang padat hanya dapat mengelola sumber daya alam yang sangat sedikit (dalam hal tanah, air, kayu dan lain-lain). Sebaliknya di daerah jarang penduduk malahan terjadi kekurangan sumber daya manusia untuk mengolah potensi agraris yang melimpah dan untuk mengembangkan prasarana atau sarana ekonomi dan sosial. Hal ini jelas menyebabkan usaha tani di pedesaan Indonesia baik yang berpenduduk teramat padat maupun teramat jarang pada umumnya kecil-kecil, tidak efisien dan sukar dimajukan.

Satuan usaha tani yang kecil-kecil itu menyebabkan para petani tidak bisa memanfaatkan tenaga kerjanya secara maksimal. Sedangkan tingkat pendidikan yang rendah menyebabkan penduduk pada umumnya belum siap untuk bekerja di luar sektor pertanian. Hal ini mengakibatkan terjadinya pengangguran tersamar sampai pengangguran terbuka. Sakernas 1976 menunjukkan bahwa hampir separuh angkatan kerja di pedesaan Indonesia rata-rata bekerja kurang dari 5 jam seharinya, di antaranya hampir sepertiga bekerja kurang dari $3\frac{1}{2}$ jam seharinya sampai tak bekerja sama sekali. Pengangguran dan setengah pengangguran ini menyebabkan hasil pendapatan penduduk di pedesaan rendah.

Menurut pembagian umurnya penduduk pedesaan banyak terdiri dari generasi muda/anak-anak. Sakernas 1976 menyatakan bahwa 31,15% penduduk pedesaan adalah anak-anak di bawah usia 10 tahun dan 2,87% adalah orang sudah tua yang berumur 65 tahun ke atas (sudah lemah tenaganya). Kalau dihitung mereka yang berusia sampai 14 tahun meliputi 42,87% penduduk dan mereka yang berusia sampai 19 tahun mencapai jumlah 52,36% penduduk. Generasi muda/anak-anak itu sudah tentu menuntut banyak waktu, tenaga dan biaya dari keluarganya, sehingga mengurangi produktivitas atau kemampuan investasi keluarganya. Andaikata program KB kurang berhasil, niscaya pertumbuhan penduduk yang pesat akan memperbanyak anak-anak lagi sehingga memantapkan kemiskinan di pedesaan.

3. Kebudayaan yang Melangsungkan Kemiskinan

Rendahnya tingkat pendidikan membuat kebudayaan adat yang melambatkan kemajuan sosio-ekonomi masih kuat melekat pada sebagian besar penduduk pedesaan Indonesia. Misalnya adat sistem pewarisan tanah, yaitu pewarisan kepada seluruh anak mengakibatkan semakin sempitnya usaha tani khususnya di Jawa; banyak upacara kehidupan menuntut acara-acara yang membutuhkan biaya besar; pertimbangan sosial terlalu mengalahkan pertimbangan ekonomi. Dalam hal ini masih 51,28% desa di Indonesia tergolong mempunyai tradisi adat yang kuat; 41,67% desa sedang dalam keadaan transisi; dan baru 7,05% desa saja yang adat istiadatnya tidak mengikat lagi.

Rendahnya tingkat pendidikan juga melestarikan kemiskinan pikiran dan budaya, yang seterusnya mengakibatkan kemiskinan ekonomi. Ini tampak dari sikap hidup/ekonomi yang hanya memikirkan kepentingan hari ini, kurang menghargai waktu, kalau mempunyai uang lebih suka melakukan pemborosan/konsumtif daripada bersemangat investasi misalnya sehabis mendapat keuntungan, menerima gaji atau sehabis panen. Mereka menganggur juga karena merasa lebih enak bermalasan daripada melakukan pekerjaan kasar atau kerja keras yang mengandung resiko. Bahkan tumbuh juga semangat pasif dan fatalisme pada penduduk. Usaha ekonomi yang dilakukan penduduk pada umumnya bergerak sendiri-sendiri atau cenderung bersaing dan kurang/tidak menggalang kerja sama.

4. Proses Ekonomi Negara

Perkembangan ekonomi bangsa juga belum banyak memecahkan belenggu kemiskinan di pedesaan, malahan sering ikut mempersulit. Seperti halnya di

negara berkembang yang lain, ekonomi Indonesia lebih mengembangkan dan menguntungkan wilayah perkotaan daripada pedesaan. Sebab kebanyakan kegiatan ekonomi dikembangkan di perkotaan, seperti pendirian pabrik-pabrik dan kantor-kantor, berbagai usaha jasa, jaringan jalan dan pemasaran. Selain itu di perkotaan disediakan berbagai fasilitas kemajuan yang jauh lebih baik, seperti perlistrikan, kelancaran perhubungan, fasilitas pendidikan, penerangan, telekomunikasi dll. Sebaliknya kegiatan ekonomi dan fasilitas kemajuan di pedesaan baru dibangun sedikit, malahan ada pedesaan yang hampir tak mengalami perkembangan.

Sebab itu wilayah perkotaan mengalami perkembangan sosio-ekonomi jauh lebih cepat daripada pedesaan, dan sumber daya manusia yang berkualitas di pedesaanpun lebih tertarik mencari penghidupan di kota. Akhirnya dengan perkembangan ini wilayah perkotaan bisa memegang kedudukan jauh lebih kuat terhadap pedesaan dalam proses perekonomian bangsa, sampai memudahkan wilayah perkotaan mengeksploitasi kelemahan pedesaan dalam tukar-menukar produksi.

Kebijaksanaan ekonomi tertentu dari pemerintah ternyata lebih menguntungkan penduduk perkotaan daripada penduduk pedesaan. Misalnya kebijaksanaan mensubsidi harga pangan (beras dan terigu) amat menguntungkan penduduk perkotaan dalam memenuhi kebutuhan pangan sebaliknya merugikan produsen pangan di pedesaan. Ini membuat petani tidak mendapat insentif untuk memproduksi bahan pangan. Sebaliknya, penduduk pedesaan harus membeli barang kebutuhannya dari perkotaan dengan harga mahal. Ini dapat digambarkan dalam perbandingan harga barang berikut pada bulan Agustus 1980: 1 Kg gabah terbaik = Rp. 105,00 sedangkan 1 batang sabun mandi Lifebuoy = Rp. 200,00 dan 1 lembar koran = Rp. 125,00. Juga subsidi bahan bakar minyak lebih banyak dinikmati penduduk kota daripada penduduk desa. Sebab penduduk kota mengkonsumsi bahan bakar minyak dan barang hasil industri yang pengolahannya menggunakan minyak, dalam persentase yang jauh lebih banyak. Begitu pula suasana inflasi yang terjadi sampai kini lebih banyak dirasakan menekan lapisan penduduk yang miskin khususnya penduduk pedesaan. Inflasi jelas menghalangi semangat menabung dan investasi pada penduduk berpendapatan rendah.

Alokasi kredit Bank Negara dapat menunjukkan kecenderungan fasilitas ekonomi yang lebih menguntungkan ekonomi modern/perkotaan daripada ekonomi tradisional/pedesaan. Kredit merupakan modal yang diinvestasikan untuk mengembangkan sektor tertentu, yang berarti membantu meningkatkan pendapatan penduduk yang mencari nafkah dari sektor tersebut. Oleh Bank Negara sektor-sektor ini dibagikan dalam 6 kelompok (lihat Tabel 5). Ternyata sektor pertanian yang memberi penghidupan kepada sebagian besar pen-

Tabel 5

KREDIT PERBANKAN DALAM RUPIAH MENURUT SEKTOR EKONOMI

Sektor-sektor	Sampai Desember 1978	%	Sampai Nopember 1979	%
Perindustrian	1.697 milyar	31,04	2.151 milyar	33,09
Pertambangan	1.699 milyar	31,08	1.882 milyar	28,95
Perdagangan	1.114 milyar	20,38	1.403 milyar	21,58
Jasa-jasa	389 milyar	7,12	424 milyar	6,52
Pertanian	345 milyar	6,31	410 milyar	6,31
Lain-lain	223 milyar	4,07	229 milyar	3,52
Jumlah	5.467 milyar	100,00	6.499 milyar	100,00

Sumber: Bank Indonesia, *Statistik Ekonomi-Kuangan Indonesia*, Tahun XII Vol. No. 12, hal. 60-61

duduk Indonesia hanya mendapat bagian 6,31% dari seluruh kredit nasional, sedangkan 93,69% diterima oleh sektor lain seperti untuk sektor perdagangan 21,58% dan sektor perindustrian 33,09%.

Alokasi kredit melebihi 6 trilyun rupiah di luar sektor pertanian itu dapat ikut membantu pembangunan pedesaan, bila misalnya pengembangan sektor perdagangan dan perindustrian bisa menyerap tenaga kerja dari desa. Apalagi bila kredit tersebut diberikan untuk mengembangkan industri dan perdagangan di pedesaan. Tetapi apabila kredit itu ditujukan kepada industri dan perdagangan di wilayah perkotaan, maka malahan akan membuat kemajuan kota dan desa semakin tidak seimbang. Kecilnya kredit untuk pengembangan sektor pertanian (Bimas untuk meningkatkan pendapatan petani) itupun ternyata hanya menjangkau 33% petani saja yang memiliki tanah garapan $\frac{1}{2}$ hektar ke atas (bukan lapisan petani termiskin!).

5. Lembaga-lembaga Pembangunan

Banyak kelembagaan dimasukkan ke pedesaan dengan missionnya masing-masing untuk mendorong swadaya pembangunan di desa. Tetapi sayang, warga desa pada umumnya kurang dipersiapkan sehingga *tidak mengetahui* maknanya, apalagi *terlibat* dalam gerak pembangunan lembaga-lembaga tersebut. Jelasnya seperti di seluruh Indonesia hanya terdapat 19% saja LSD

dapat digolongkan tingkat LSD aktif¹ dan sampai tahun 1979 baru terdapat 104 buah KUD yang benar-benar baik sehingga memadai untuk diangkat menjadi KUD model.²

Sehubungan dengan itu bisa dipertanyakan kembali apakah kualitas setiap lembaga yang beroperasi di desa-desa seluruh Indonesia *sudah* memenuhi syarat atau malahan hanya *diperalat* oleh orang/keompok tertentu untuk mencari rejeki dan kuasa. Lembaga pembangunan yang tak berfungsi (membangun) dan menjadi lembaga asing di desa malahan akan memperuwet kehidupan di desa dan bisa jadi merusak kerukunan warga desa atau mematikan swadaya mereka. Lembaga-lembaga yang seperti ini bersama dengan aparatur pemerintahan untuk pedesaan yang semrawut hanya menciptakan birokratisasi yang menghambat pembangunan desa.

Khususnya untuk negara berkembang yang masyarakatnya berpendidikan rendah dan masih paternalis, para pejabat pemerintahan mempunyai peranan besar sekali untuk menggerakkan pembangunan masyarakat desa. Sebab mereka menjadi pemimpin yang diharapkan bisa memberikan wawasan dan langkah-langkah yang semakin meningkatkan pembangunan, sekaligus diharapkan menjadi teladan/panutan dalam hal semangat hidup pembangunan. Karenanya apabila mereka mampu membentuk aparatur yang amat baik dan mantap, maka akan melancarkan pembangunan desa. Sebaliknya apabila mereka menjadikan aparturnya tak beres, maka malahan mempersukar Bergeraknya pembangunan masyarakat desa karena warga desa tidak hanya ketiadaan pimpinan dan teladan tetapi merasa ditipu dan dirugikan.

Biasa dikeluhkesahkan bahwa oknum dari aparatur pemerintahan yang seharusnya melancarkan pembangunan masyarakat desa justru tidak "committed" untuk segera mengangkat taraf hidup masyarakat bawah yang miskin dan terbelakang. Apalagi para penentu kebijakan pembangunan desa pada umumnya mempunyai taraf hidup yang relatif tinggi dan tidak merasakan sendiri betapa menderita hidup melarat dan terbelakang, sehingga ada kecenderungan mereka tidak gesit dalam menggarap pembangunan desa yang ditanggungjawabinya. Adanya birokratisasi aparatur dengan karyawan yang kurang mampu dan bekerja seenaknya menyebabkan aparatur *tidak tanggap* atau *lamban* untuk mendorong partisipasi seluruh masyarakat desa ikut membangun.

Bahkan banyak orang dalam aparatur memanfaatkan kedudukannya un-

1 Sekretariat Pembinaan Sumber Daya Manusiawi Pedesaan, *Katalog Bina Desa*, Edisi Pertama 1976, hal. 6

2 *Harian Kompas*, 12 Januari 1979

tuk memperkaya diri, famili atau kelompoknya, selanjutnya mengkonsolidasikan dan memantapkan kuasa untuk melindungi kepentingannya. Karena penyelewengan sedemikian ini banyak, merata dan jalin-menjalin, sampai dipredikatkan terbentuknya "korupsi yang membudaya dan bersifat struktural". Meskipun masyarakat menyaksikan berbagai ketidakberesan, mereka *tak bisa* mengawasi dan *takut* membongkarnya. Hal-hal ini jelas menghambat semangat pembangunan memberantas kemiskinan di pedesaan, sebaliknya menyebabkan kemacetan atau perpecahan dan mengembangkan rasa ketidakpuasan serta sikap apatis.

Tentang keluhan masyarakat terhadap aparat pembangunan yang justru menghambat pembangunan desa dapat terungkap dari kesaksian beberapa tokoh nasional, yang karena tugas dan kerjanya berkepentingan langsung dengan aparatur pemerintahan. Sekretaris Pengendalian Operasi Pembangunan, Letjen Solihin GP menyatakan sudah meluasnya erosi mental kepemimpinan bangsa Indonesia mulai dari eselon atas sampai ke tingkat desa yang mencakup segala bidang kehidupan. Dikatakannya bahwa tertib hukum dan tata krama hidup yang baik makin banyak dilanggar dan pelanggaran ini bukan dilakukan oleh rakyat. Menurut pendapatnya erosi mental di kalangan pemimpin dan penyimpangan tertib hukum serta tata krama hidup yang baik, merupakan hambatan utama dalam usaha menjadikan negara ini adil dan makmur.¹ Di lain kesempatan dikemukakannya contoh kongkrit, bahwa tindakan pejabat-pejabatlah yang menyebabkan terjadinya tunggakan kredit Bimas yang semakin membengkak. Untuk tahun 1980/1981 ini mencapai Rp. 90 sampai Rp. 100 milyar uang rakyat yang merupakan kredit Bimas ternyata sampai tidak tentu rimbanya.²

Sementara itu Ketua Lembaga Bina Wiraswasta, Dr. Soeparman Soemahamidjaja berkenaan dengan aparat menyatakan: "80 dari 100 pegawai negeri sekarang ini bekerja justru merugikan rakyat. Secara ilmiah hal ini memang tak bisa dipertanggungjawabkan. Tapi kenyataannya kan begitu?"³ Sedangkan Ketua Gabungan Pemborong Nasional Seluruh Indonesia, Prof. Dr. Ir. Roseno menyatakan bahwa sekarang pejabat-pejabat terlalu memperebutkan rejeki. Sebagai contoh dikatakannya seperti pejabat Kakanwil-kakanwil lebih senang menyediakan pemborong sendiri, supaya mendapat rejeki dan untung sebanyak-banyaknya. Mereka tidak melihat perlunya memberikan pekerjaan kepada pemborong-pemborong nasional sebagaimana dimaksudkan dalam pembinaan pengusaha lemah. Mereka tidak peduli apakah pemborong itu asing atau tidak, pokoknya dapat rejeki sebesar-besarnya.⁴

1 Harian *Sinar Harapan*, 26 Maret 1980

2 Harian *Kompas*, 9 Oktober 1980

3 Majalah *Tempo*, 4 Agustus 1979

4 Harian *Berita Buana*, 9 Nopember 1979

Dan Menteri Pengawasan Pembangunan dan Lingkungan Hidup, Dr. Emil Salim sendiri mengakui bahwa dari 5.122 proyek pembangunan Pelita III untuk tahun 1979/1980 diketahui sebanyak 1.473 proyek telah mengalami berbagai bentuk penyimpangan dan penyelewengan. Penyimpangan dan penyelewengan yang paling menonjol ialah penyimpangan prosedur penggunaan anggaran. Misalnya dalam menentukan yang berhak mendapatkan borongan proyek tersebut pengusaha ekonomi kuat atau lemah seperti ditentukan Keppres 14 A/80. Ini meliputi 76% dari seluruh kasus. Penyelewengan yang lain ialah kasus kuitansi atau tak sesuainya keadaan barang atau jasa yang dibeli, jumlahnya meliputi 7,7% dari kasus.¹

PROLETARISASI PENDUDUK DI PEDESAAN

Berbagai kondisi struktural di Indonesia itu yang membelenggu penduduk pedesaan dalam kemiskinan, ternyata menyuburkan berlangsungnya *proletarisasi* di pedesaan Indonesia. Dalam pengertian Marxis "*proletar*" mengartikan individu dalam proses produksi yang kedudukannya *sama dengan* alat produksi yang lain, seperti mesin, modal atau benda mati, sehingga individu tidak mendapat status sebagai seorang *pribadi*. Sebabnya ialah individu ini sama sekali tidak memiliki alat produksi selain tenaga tubuhnya, karena itu kedudukannya *lemah* terhadap pemilik modal.

Di pedesaan Indonesia rupanya sedang berkecamuk proletarisasi seperti itu, misalnya proses yang membuat petani menjadi proletar. Proses sosial berlangsung dalam kehidupan petani, yang mengubahnya dari pemilik tanah garapannya sendiri menjadi petani penggarap tanah yang bukan miliknya lagi: menjadi buruh tani. Dalam keadaan tak memiliki apa-apa selain tenaga tubuhnya, buruh tani amat mudah diperlakukan sebagai alat produksi-belaka (*proletar*). Penyusutan atau pelepasan tanah garapan adalah merupakan awal mula dari proletarisasi. Proletarisasi ini terjadi karena berbagai sebab:

1. Sistem pewarisan tanah kepada semua anak dalam kependudukan yang terus meningkat sedangkan tanah garapan terbatas, mengakibatkan proses pemilikan tanah menjadi terpecah-pecah semakin mengecil. Pemilikan tanah yang sempit ini menimbulkan keluarga petani yang terus-menerus miskin.
2. Pada suatu saat tuntutan kebutuhan hidup amat mendesak, seperti biaya sakit, uang sekolah, perbaikan rumah, di samping kenaikan harga-harga mendorong petani untuk menjual tanahnya.
3. Di lain pihak, orang kaya di desa atau kota ingin meningkatkan kekayaannya dengan pemilikan tanah berlebihan atau tanah absente dan tidak dice-

1 Harian *Merdeka*, 15 Oktober 1980

gah tindakan hukum, mempermudah proses penjualan tanah-tanah petani. Lalu orang-orang ini sebagai majikan memburuhkan tanahnya kepada buruh tani yang tak mempunyai kemungkinan bekerja di luar pertanian, sehingga kedudukannya lemah dalam menawar pendapatan.

Selain itu petani, pekebun, buruh, nelayan atau pengrajin karena terdesak oleh kebutuhan hidup yang harganya tak terjangkau, acapkali terjebak mengijonkan hasil kerja atau tenaga sebelum waktunya demi mendapat uang dari seorang pengijon. Akibatnya, mereka sebagai penghutang yang terdesak menawarkan hasil kerja atau tenaganya dengan harga jauh lebih murah daripada yang sewajarnya. Bisa juga karena kebutuhan uang yang mendesak, mereka sampai terjerat kepada rentenir/lintah darat dengan dikenakan bunga hutang yang tinggi.

Pada umumnya karena usaha ekonomi di pedesaan memang kecil-kecil dan bergerak sendiri-sendiri, maka pemasaran hasil-hasil penduduk terjatuh pada kemauan tengkulak yang mengambil keuntungan jauh melebihi mereka sebagai produsen. Sebaliknya, dalam membeli kebutuhan konsumsipun mereka ditekan oleh pedagang dengan harga yang tinggi. Harga-harga ini tidak tampak bila dilihat dari data statistik *yang ada*, karena data statistik hanya memperlihatkan indeks harga di kota-kota. Padahal harga di kota berasal dari dan sampai ke penduduk pedesaan biasanya *sudah melewati* tengkulak atau pedagang yang mengambil banyak untung. Karena itu untuk mengerti indeks harga di tingkat pedesaan, harus diamati pada tingkat penduduk desa sendiri.

Jadi, penduduk pedesaan yang sudah miskin apalagi terbelakang, karena ketiadaan uang dan barang konsumsi berada dalam kedudukan "bargaining power" (daya penawaran) yang *amat lemah*. Dalam keadaan seperti ini mereka teramat mudah untuk diperalat dan diperas oleh kepentingan pemegang kuasa/ekonomi di desa dan kota. Lagi pula aparaturnya pemerintahan dengan lembaga-lembaga pembangunannya, yang diamanatkan untuk menggerakkan pembangunan masyarakat desa, malahan banyak menghambat dan melemahkan swadaya masyarakat desa. Kondisi sosial ekonomi sedemikian ini melancarkan proses *berkembangnya proletarisasi* penduduk di pedesaan, yaitu warga desa diperlakukan semata-mata sebagai alat produksi belaka dan tidak dihargai status/martabatnya sebagai *subyek ekonomi*, seorang pribadi/manusia.

Kenyataan proletarisasi ini malahan akan *memantapkan* struktur kemiskinan dan *melestarikan* kelumpuhan ekonomi penduduk miskin di pedesaan. Dalam pembangunan ekonomi nasional, mereka tidak ditarik berpartisipasi sehingga semakin ditinggal dalam kemajuan ekonomi bangsa dan ter-

sisih. Dalam kemiskinannya mereka tidak terorganisasi tetapi berusaha sendiri-sendiri, disibukkan upaya untuk menyambung hidup. Dalam kehidupan nasional mereka tidak mempunyai kekuatan, tidak mampu bersuara dan bahkan tidak kelihatan kalau tidak dicari. Untuk mereka ini *demokrasi ekonomi* merupakan *ilusi* belaka.

Penduduk pedesaan yang dalam kemiskinan ini, berada dalam kondisi keterbatasan atau ketiadaan kesempatan memperoleh alat untuk memenuhi kebutuhan hidup. Kemiskinan menjadi penghalang yang hampir mutlak untuk kemajuan mereka dan menjadi sumber kenistaan atau kemerosotan manusiawi. Sebab kemiskinan ternyata lebih lanjut mengebiri atau membunuh sumber daya manusiawi mereka. Penyebab kemiskinan ini bersifat struktural, terlibat-libat dalam banyak faktor mendasar yang berkaitan: seperti ekonomi, sosial, budaya dan politik. Penduduk terkekang dalam kemiskinan, karena secara tersamar atau terbuka ditekan oleh kekuatan-kekuatan ekonomi, sosial, budaya dan politik; dan dengan kekuatannya sendiri hampir mustahil bisa melepaskan diri dari kungkungan kemiskinan ini.

Di sinilah menjadi jelas *peranan pemerintah* untuk memberantas kemiskinan struktural secara struktural pula. Dalam arti pemerintah mengambil langkah komprehensif menempuh kebijaksanaan ekonomi, sosial, politik dan budaya secara terpadu, yang membangkitkan dan menggerakkan *swadaya penduduk miskin* untuk bersama-sama menolong mengatasi kemiskinannya sendiri. Untuk itu pemerintah perlu mengarahkan dan menggerakkan *potensi segenap bangsa* untuk memperbaiki faktor-faktor mendasar dan berkaitan, yang menjalurkan kemiskinan di pedesaan itu. Semakin cepat dan gesit pemerintah (dari pusat ke daerah-daerah sampai ke desa-desa) melaksanakan tindakan ini, akan semakin cepat dan gesit pula penduduk miskin di pedesaan *menyambut uluran tangan* untuk memperbaiki nasibnya.

PENUTUP

Sejak lama Pemerintah Orde Baru menegaskan tekad untuk menghapus kemiskinan bangsa dari sumber dan akar-akarnya. Ini terungkap dari pidato Presiden Soeharto pada akhir Pelita I: "Masalah-masalah kemiskinan yang kita hadapi masih besar. Karena itu kita harus memberantas kemiskinan ini tidak secara setengah-setengah atau musim-musiman saja. Kita harus memberantas kemiskinan itu langsung dari sumber dan akar-akarnya, baik kemiskinan lahir maupun kemiskinan rohani. Dan satu-satunya jalan untuk itu adalah dengan melaksanakan pembangunan yang dapat memberantas sumber kemiskinan itu. Ini berarti kita laksanakan pembangunan yang dapat memberi kesempatan kerja pada setiap orang, pembangunan yang mampu memberikan perluasan lapangan pekerjaan, pembangunan yang dapat

menaikkan penghasilan semua orang; juga pembangunan yang mencerminkan keadilan sosial dan meninggikan martabat manusia."¹ Selanjutnya pada akhir Pelita II ditegaskan lagi untuk semakin meningkatkan gerak pembangunan, sehingga pada akhir Pelita III diharapkan tidak ada lagi penduduk Indonesia yang hidup di bawah garis kemiskinan.²

Tekad pemerintah tersebut dirancang untuk memberantas kemiskinan struktural secara struktural pula khususnya di pedesaan. Arah pembangunan oleh pemerintah ditempuh dengan haluan etis melancarkan "delapan jalur pemerataan" dalam pembangunan nasional sejak Pelita III. Secara politis kebijaksanaan ini dilembagakan secara eksekutif dengan menggiatkan lembaga "Menteri Muda", yang khusus untuk menangani masalah besar yang mendesak. Namun kebijaksanaan etis dan politis pemerataan pembangunan untuk dapat merombak struktur-struktur kemiskinan, masih perlu dijabarkan terus-menerus dalam langkah-langkah operasional yang kongkrit mengikuti keadaan masyarakat yang terus berubah.

Sebagai negara berkembang Indonesia masih harus belajar banyak mewujudkan pembangunannya untuk menjadi pemberantas kemiskinan bangsa. Dalam proses bangsa belajar menghapus kemiskinannya ini pemerintah dan kaum cendekiawan bertindak sebagai pimpinan. Mereka ini dapat menyusun langkah-langkah dengan jangkauan pemikiran yang luas dan mendalam. Sebaliknya, masyarakat khususnya kaum miskin sendiri perlu didengarkan pandangannya, sebab mereka harus mengatasi kemiskinan lebih dengan pengalaman yang riil.

Supaya seluruh bangsa makin belajar bersama memberantas kemiskinan, diperlukan dialog dan kerja sama yang terus-menerus antara pemerintah dan yang diperintah. Untuk itu menteri-menteri sampai ke para pamong desa yang dipercaya memegang tampuk kemudi dalam memberantas kemiskinan, seharusnya terbuka dalam mewujudkan kebijaksanaan pembangunannya, misalnya dengan mempublikasikan program-program kerjanya supaya diketahui oleh masyarakat bangsa khususnya diketahui oleh pegawai³ bawahannya. Selain itu lembaga-lembaga pembangunan ini harus tanggap terhadap aspirasi masyarakat. Tanggap dalam arti aktif mencari, peka mendengarkan dan cepat merespons pemikiran dan kebutuhan masyarakat. Supaya dengan demikian sebanyak mungkin warga negara bisa mengetahui, ikut menyempurnakan dan mengawasi pelaksanaan kebijaksanaan pembangunan negara. Secara ini maka akan mendidik demokrasi yang sehat dan tidak menimbulkan salah/kurang pengertian dan saling kecurigaan dalam pelaksanaan pembangunan.

1 Sambutan Setelah Sembahyang 'Ied di Mesjid Istiqlal 12 Oktober 1973, *Himpunan Pidato Presiden Republik Indonesia*, Triwulan IV tahun 1973, Sekretariat Negara Republik Indonesia, hal. 326-327

2 Presiden Soeharto, "Akhir Pelita III Diharapkan Garis Kemiskinan Terlampaui" dalam *Harian Suara Karya*, 2 Agustus 1978

DAFTAR ISI ANALISA 198
TAHUN X, 1981**1. BERBAGAI MASALAH NASIONAL (Rp 500,00):**

- Daed JOESOEF, *Ilmu Pengetahuan bagi Pembangunan Kesehatan Nasional*
- A.M.W. PRANARKA, *Bahasa Indonesia dalam Hubungannya dengan Pengembangan Kebudayaan Nasional*
- J. SUPRANTO, *Keadaan Ekonomi di Indonesia Berdasarkan Tabel Input-Output 1975*
- Murwatie B. RAHARDJO, *Wawasan Buruh di Indonesia*
- SUKANTO, *Beberapa Masalah dari Sistem Komunikasi Massa di Indonesia*

2. AKTUALITAS INTERNASIONAL (Rp 500,00):

- Jusuf WANANDI, *Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat Dibawah Presiden Reagan*
- Kirdi DIPOYUDO, *Latar Belakang, Prospek, dan Implikasi-implikasi Perang antara Iran dan Iran*
- Otto ABDULRACHMAN, *Pasukan Gerak Cepat Amerika Serikat, Operasi Mili Dimana?*
- Asnani USMAN, *Konflik Batas-batas Teritorial di Kawasan Perairan Asia Timur*
- Budi S. SATARI, *Perlombaan Senjata di Asia Timur*

3. PEMBANGUNAN PEDESAAN (Rp 500,00):

- H. CAROKO, *Pembangunan Pedesaan Fokus Pembangunan Nasional*
- Eddy LEE, *Perubahan Pendekatan Pembangunan Pedesaan*
- Sunarto NDARU MURSITO, *Gambaran Umum tentang Pembangunan Pedesaan di Indonesia*
- Rin Purwani BUDI, *Pengembangan Kesempatan Kerja Nonpertanian di Pedesaan Indonesia*
- A. Sudiharto DJIWANDONO, *Peningkatan Efektivitas Organisasi Pembangunan Pedesaan*
- Sunarto NDARU MURSITO, *Suatu Tinjauan atas Kemiskinan Struktural di Pedesaan Indonesia*

